

LA GRIETA DE LAS DROGAS

**Desintegración social
y políticas públicas
en América Latina**

Martín Hopenhayn
Compilador



Naciones Unidas
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA GRIETA DE LAS DROGAS:
DESINTEGRACIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS
PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA**

**Martín Hopenhayn
Compilador**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/G.1975-P
Diciembre de 1997

La presente obra fue compilada por Martín Hopenhayn, investigador de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, sobre la base de los trabajos aportados a la Reunión de Expertos sobre Economía y Consumo de Drogas Ilícitas en América Latina y el Caribe (enero de 1997). La revisión editorial fue realizada por el señor Francisco Sepúlveda.

Los textos incluidos en esta publicación son contribuciones personales de sus autores, y las opiniones expresadas pueden no coincidir con las de la Organización.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.97.II.G.12

ISBN 92-1-321463-4

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1997
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

INDICE

	<i>Página</i>
Resumen	7
Abstract.....	9
Prólogo, <i>Martín Hopenhayn</i>	11
Discurso Inaugural del Ministro del Interior de Chile, <i>Carlos Figueroa</i>	19
Discurso Inaugural del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i>	25

PRIMERA PARTE: ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS DROGAS

La economía política de las drogas en la década de los noventa: una nota de síntesis, <i>Ibán de Rementería</i>	29
Las drogas ilegales en los países andinos: resultados de estudios recientes patrocinados por el PNUD, <i>Francisco E. Thoumi</i>	33
Drogas en Colombia: los efectos de una economía gangsteril, <i>Ricardo Vargas M.</i>	51
La economía de la coca en Bolivia: cinco preguntas y una duda, <i>Roberto Laserna</i>	65

SEGUNDA PARTE: CONSUMO DE DROGAS: CONTEXTOS, RAZONES Y MEDICIONES

Factores de contexto en el consumo de drogas psicoactivas, <i>Martín Hopenhayn</i>	75
La conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas: una mirada desde la criminología, <i>Rosa del Olmo</i>	83
El estigma de la droga: particularidades y rasgos comunes en el caso uruguayo, <i>Rafael Bayce</i>	89

	<i>Página</i>
Alteración de la sociabilidad por efecto de la economía y la cultura de la droga: una reflexión a partir del caso chileno, <i>Enrique Oviedo S.</i>	97
El silencio de los angustiados: contextos discursivos en el consumo de pasta base de cocaína, <i>Mauricio Sepúlveda</i>	103
La formación humanista como prevención primaria en el tema de las drogas, <i>Luis Weinstein</i>	113
Informe preliminar del segundo estudio nacional de consumo de drogas en Chile y comparación de los principales resultados con el primer estudio nacional, años 1994 y 1996, <i>Ricardo Fuentealba</i>	117
Información para la prevención y control de las drogas en América Latina y el Caribe: el papel de la CEPAL y la experiencia de los Estados Unidos, <i>Beverly Carlson</i> ...	135

TERCERA PARTE: POLÍTICAS VIGENTES Y POLÍTICAS ALTERNATIVAS

¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y políticas emergentes, <i>Rodrigo Uprimny Yepes</i>	147
Política de droga: el "modelo holandés" y la posición latinoamericana, <i>Huibert Vermeulen</i>	167
Entre la prohibición y la liberalización: costos y beneficios, <i>Ricardo Soberón</i>	177
Legalización o penalización de la droga, <i>María Pía Guzmán</i>	183
Simplemente, digamos no, <i>José Antonio Quiroga T.</i>	193
Un enfoque desde el Consejo Nacional para el Control de Estupefaciente (Chile), <i>Pablo Lagos</i>	197
La concepción de políticas públicas en materia de narcotráfico, <i>Santiago Escobar Sepúlveda</i>	203
Bibliografía.....	213



RESUMEN

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha querido abrir un espacio de debate en torno a problemas políticos, económicos y sociales relacionados con la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas en América Latina y el Caribe. Para ello convocó a un conjunto de expertos latinoamericanos a exponer y debatir sus convergencias y divergencias en la Reunión de Expertos sobre Economía y Consumo de Drogas Ilícitas en América Latina y el Caribe, realizada en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, del 13 al 15 de enero de 1997.

En los meses que siguieron a dicha Reunión la CEPAL se dio a la tarea de recopilar y editar los artículos que sirvieron de base a las ponencias, con el objeto de constituir un aporte de peso al debate en curso. El presente volumen es el resultado de dicho esfuerzo, y refleja la amplia diversidad de posiciones que han asumido los expertos en el tema al interior de la región.

El libro se ha dividido en tres partes. La primera se ocupa de temas relacionados con la economía política de las drogas, con especial énfasis en los casos nacionales de Colombia, el Perú y Bolivia. Se resumen allí las tendencias recientes en la producción, circulación y consumo de drogas ilícitas, lo cual sirve de base para nuevas ideas y conjeturas sobre cómo abordar el tema y el problema de la droga en América Latina. La segunda parte aborda los factores de contexto sociocultural, legal y de incriminación que acompañan (o condenan) el consumo de drogas ilícitas, y que inciden en el carácter diversificado que adquieren los patrones de dicho consumo. También se incluyen artículos abocados a la medición del consumo de drogas ilícitas. La tercera parte confronta evaluaciones diversas respecto de las políticas vigentes para enfrentar la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, con referencia a casos nacionales muy distintos en materia de políticas públicas sobre drogas, como son los casos de Estados Unidos, los Países Bajos, Chile y Colombia.



ABSTRACT

The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), wishing to open up discussion on the political, economic and social problems related to the production, trafficking and consumption of illegal drugs in Latin America and the Caribbean, decided to invite a group of Latin American experts to present their views on the subject and to discuss points of concurrence and variance at the Meeting of Experts on Illicit Drug Economics and Consumption in Latin America and the Caribbean, which was held at ECLAC headquarters in Santiago, Chile, from 13 to 15 January 1997.

In the months that followed the meeting, ECLAC undertook to compile and edit the texts that had been used as conference papers in order to make a substantive contribution to the ongoing debate. This volume is the result of that effort and reflects the wide range of positions on the issue adopted by experts in the region.

The book is divided into three sections. The first deals with drug economics with special reference to the cases of Colombia, Peru and Bolivia. It contains a summary of recent trends in the production, trafficking and consumption of illicit drugs which can serve as a source for new ideas on the subject and possible ways of coping with the drug problem in Latin America. The second section focuses on the socio-cultural and legal factors associated with (or used to condemn) illicit drug use and which contribute to the diversity of consumption patterns. Also included are papers on measurement of the extent of illicit drug consumption. The third section compares various assessments of existing policies for tackling illicit drug production, trafficking and consumption, with reference to the experience of countries with government policies as widely divergent as the United States, the Netherlands, Chile and Colombia.

PRÓLOGO

Martín Hopenhayn
División de Desarrollo Social
de la CEPAL

Pocos temas resultan tan transversales y polémicos hoy día como el de las drogas. Como una cizaña que recorre el mundo, el tema pasa conflictivamente del plano global a lo personal. La universalidad de su presencia es comparable a la que tuvieron las grandes ideologías en pugna antes de la caída del Muro de Berlín. Genera tensiones en las relaciones políticas internacionales y en el vecindario, la familia y el individuo. Invade la diplomacia, la política interna y exterior, la economía transnacional y la economía de supervivencia, el debate académico y la actividad policial. Ocupa titulares de prensa de manera cotidiana y abre preguntas fundamentales en el campo de la cultura, la psicología social y la criminología. Pone en tela de juicio los alcances de la soberanía nacional y los límites de los derechos y libertades individuales. Cada una de las fases del proceso –que va desde la producción de drogas ilícitas hasta su consumo y el blanqueo de dinero– abre una multitud de complejos problemas de control y regulación, todos sujetos a divergencias de opinión.

La presencia de las drogas o sustancias sicotrópicas no es nueva ni en las comunidades específicas ni en las sociedades nacionales. Por el contrario, su consumo ha estado presente en la mayoría de las culturas que pueblan la geografía y la historia de la humanidad, variando sus patrones de uso, sus funciones, su alcance y su frecuencia. Lo que imprime su especificidad al tema en nuestros días es básicamente el '**devenir problema**' de las drogas, vale decir, su carácter de conflictivo en los más diversos niveles. Nada hay de nuevo en consumir drogas. Pero sí son nuevos el patrón de producción y circulación de drogas a escala mundial, los efectos económicos, sociales y sanitarios vinculados a la droga y a la **incriminación**¹ de la misma, y la relevancia del tema en la agenda política de los gobiernos.

¹ Hemos optado por la palabra **incriminación** en lugar de **criminalización** (e **incriminar** en lugar de **criminalizar**) porque esta última, aunque de uso amplio en el lenguaje consuetudinario, no está incorporada en el Diccionario de la Real Academia. El término **incriminación** incluye, entre sus acepciones reconocidas, lo que suele denotar el término **criminalización**, a saber: el carácter o estigma de 'criminal' que una institución u opinión pública le imprime a una conducta y a su portador. Será éste, pues, el sentido del término que se usa en el presente libro (Nota del editor).

Como veremos en los artículos que siguen a este prólogo, frente a esta diversidad de zonas problemáticas que se abren en el tema de la droga, las posiciones pueden llegar a ser contrastantes. En el campo de la regulación, ellas oscilan desde el control máximo hasta la despenalización. El daño vinculado al consumo de drogas también es susceptible de evaluaciones dispares: desde una lectura catastrofista (el consumo de drogas como epidemia o pandemia) hasta la lectura que relativiza el daño efectivo relacionado directamente con la ingestión de sustancias sicotrópicas ilegales. En el campo de la salud, se interroga por el fundamento médico que lleva a proscribir ciertas drogas y admitir otras cuyo daño a la salud es evidente (como el caso del alcohol y el tabaco). En el ámbito cultural y psicosocial, la divergencia tampoco es menor: el arco de interpretaciones se extiende desde la droga vista como causa y síntoma de alienación social, hasta la droga considerada como parte de la voluntad de experimentación de la modernidad.

No es pues de extrañar, tal como se observa en los trabajos aquí reunidos, que las posiciones ante el problema difieran. Una vez más la academia y la política parecen ubicarse en las antípodas, y la primera ostenta una tendencia creciente a objetar las funciones de control que se adscribe como propias la segunda. Según el enfoque y sus consecuentes argumentaciones, pareciera que se habla de problemas distintos o incluso de realidades diferentes. Visto desde fuera y con los ojos del neófito, sorprende la contundencia de los argumentos y fundamentos de posiciones tan antitéticas en materia de criterios y políticas para enfrentar el tema/problema de las drogas.

En América Latina y el Caribe el problema de las drogas adquiere especial significación dada su presencia en las economías nacionales, su permanente amenaza de corrupción de estamentos públicos, la feroz violencia delictiva inherente al tráfico de drogas ilícitas, y la fuerte relación entre oferta de drogas provenientes de la región y su mayor demanda en el mercado de los Estados Unidos. Esto suscita conflictos internacionales que llevan al extremo de la "desertificación" que aplica el gobierno estadounidense a los países que no responden con la energía o idoneidad exigida por los Estados Unidos en el combate a las drogas. Esta medida tiene consecuencias directas sobre las economías nacionales, pues incluye restricciones al intercambio comercial y a la asistencia financiera proveniente de los Estados Unidos. Y plantea, también, la interrogante de cómo deben proceder los gobiernos para mantener una relativa autonomía política en esta materia, dadas las fuertes presiones internacionales que existen al respecto.

En vista de la complejidad del problema y su incidencia en la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ha querido abrir un espacio de reflexión y debate en torno a problemas políticos, económicos y sociales relacionados con la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas en América Latina y el Caribe. Para ello convocó a un conjunto de expertos latinoamericanos a exponer y debatir sus convergencias y divergencias, en la denominada Reunión de Expertos sobre Economía y Consumo de Drogas Ilícitas en América Latina y el Caribe, que se realizó en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, del 13 al 15 de enero de 1997.

La Reunión fue inaugurada por el Ministro del Interior de Chile, señor Carlos Figueroa, y el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Gert Rosenthal. Entre los invitados extranjeros, se contaron expertos de Colombia, Bolivia, el Perú, Venezuela, el Brasil, Uruguay, Francia, y el responsable para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (PNUFID). De Chile asistieron y participaron en el debate expertos que ocupan cargos directivos en instituciones como el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Carabineros y Policía de Investigaciones, Consejo de

Defensa del Estado, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de la Juventud, Ministerio de Salud Pública, y en distintas organizaciones no gubernamentales y municipalidades del país. De la CEPAL participaron los investigadores de la División de Desarrollo Social abocados al tema de las drogas y su relación con procesos de desintegración social, así como otros expertos de la institución.

La Reunión constó de cinco sesiones de trabajo. Cada sesión tuvo un conjunto de expositores y un moderador-comentador, y fue acompañada de un debate abierto y nutrido. La primera sesión abordó como tema central la alteración de la sociabilidad por efecto de la economía y cultura de la droga, tanto desde el punto de vista criminológico como psicosocial. La segunda se centró en la tipificación del consumo de drogas en el contexto de la región, tanto en su aspecto cualitativo (la "fenomenología" del consumo de drogas) como cuantitativo (variables medibles relacionadas con prevalencia e incidencia). La tercera sesión se ocupó de evaluar los impactos económicos que tiene la producción y el tráfico de drogas ilícitas, así como las condiciones socioeconómicas que explican las formas que adquiere dicha producción y tráfico. Finalmente, las últimas dos sesiones se destinaron a debatir políticas vigentes y políticas emergentes en materia de prevención y control, teniendo como referencia para ello los contrastes entre los distintos modelos en aplicación, sus logros y sus fracasos.

En los meses que siguieron a dicha Reunión la CEPAL se puso a la tarea de recopilar, editar y organizar los artículos que sirvieron de base a las ponencias. Debía enfrentar, como principal dificultad, lo heterogéneo de las exposiciones, tanto en sus temas como en los enfoques y niveles de profundización. Este obstáculo pudo sortearse gracias a la experiencia editorial de la CEPAL y al aporte de los propios ponentes. Vale la pena destacar al respecto la excelente disposición de los expertos invitados, quienes se preocuparon de revisar sus exposiciones y complementarlas con reflexiones adicionales que permitieron dar mayor desarrollo y profundidad a sus contribuciones. Sin esta positiva actitud, la presente publicación no hubiera sido posible.

El libro se ha dividido en tres partes, precedidas por los discursos inaugurales del Ministro del Interior de Chile, Carlos Figueroa, y del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal. En su exposición, el Ministro subraya que las condiciones sociales y la calidad de vida constituyen la referencia necesaria para una política que aborde integralmente el problema de las drogas en el ámbito nacional. Al respecto destaca la importancia de las condiciones económicas estructurales de los países en desarrollo, como referente ineludible para tratar el problema en América Latina. El Secretario Ejecutivo, por su parte, da cuenta de los antecedentes que colocan a la CEPAL frente al tema en cuestión. Señala también cuatro líneas posibles de investigación a futuro para la CEPAL en materia de drogas, a saber: la sistematización de la información pertinente en el ámbito regional, la vinculación entre la economía de la droga y los problemas de la integración social, las formas que adquiere la economía de la droga en el nuevo escenario económico internacional, y el estudio de las variables que determinan la demanda de drogas ilícitas.

La primera parte del libro se ocupa de temas ligados a la economía política de las drogas. Si bien aborda específicamente los casos nacionales de Colombia, el Perú y Bolivia, los complementa con referencias más globales a las tendencias recientes en la producción, la circulación y el consumo de drogas ilícitas. Se presentan en este capítulo estimaciones económicas actualizadas de la producción y el tráfico de drogas, así como del blanqueo de dinero, en el contexto de su evolución durante la última década. Se debate también sobre la disparidad de criterios para abordar los temas y problemas económicos relacionados con la

producción y el tráfico de drogas ilícitas, y se hace especial mención de los agentes productivos y actores sociales más vinculados a la economía de la droga ilícita en Colombia, el Perú y Bolivia.

En su trabajo sobre la economía política de las drogas en la década de los 90, Ibán de Rementería señala que es necesario considerar la función de utilidad de las drogas al pensar políticas de prevención y control. Como rasgo relevante de los años 90 destaca la diversificación de los distintos agentes sociales en la distribución de drogas ilícitas. También, considera que es clave para la comprensión de la economía de la droga en América Latina la relación entre drogas naturales, producción campesina y el deterioro de los términos de intercambio del sector agrícola.

Francisco Thoumi presenta una síntesis de estudios recientes patrocinados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y realizados bajo su dirección en Colombia, el Perú y Bolivia. Dichos estudios se concentraron en cuatro temas, de los cuales el artículo de Thoumi presenta los principales resultados: el tamaño y estructura de la industria ilegal, sus repercusiones macroeconómicas, las políticas de los gobiernos hacia las drogas y su implementación, y la praxis del marco legal sobre la materia.

Ricardo Vargas profundiza en las características del comportamiento de los agentes económicos involucrados en la producción y tráfico de drogas de Colombia. Para ello presenta estimaciones de los montos monetarios a que llega el narcotráfico en Colombia, del empleo directo e indirecto generado por dicha actividad, y de la estrecha relación entre la estructura de tenencia de la tierra y la producción de drogas naturales ilegales en el país. También advierte respecto al impacto perverso del narcotráfico sobre el patrón de desarrollo y la institucionalidad política, y sobre la institucionalización de la violencia en Colombia.

En su trabajo sobre la economía de la coca en Bolivia, Roberto Laserna muestra la importancia de la pequeña producción campesina en la economía de la coca, y también pone de relieve la amplia variedad de actores involucrados en el pequeño tráfico y producción de cocaína. Al mostrar los entrelazamientos de la estructura social con la economía ilegal de la cocaína, el autor concluye que hasta ahora la lucha contra el problema se ha concentrado en aspectos marginales, y no ha abordado las situaciones estructurales que originan y perpetúan el fenómeno.

La segunda parte del libro incluye un conjunto más heterogéneo de aportes, y se consagra al estudio de variables ligadas al consumo de drogas y al entorno de incriminación en que dicho consumo tiende a desplegarse. Se presentan desde análisis más teóricos y subjetivistas del fenómeno del consumo de drogas, hasta metodologías de encuestas que permiten cuantificar y calificar el consumo de sustancias ilícitas. Entre las variables cualitativas consideradas se enfatizan las condiciones psicosociales y socioeconómicas que explican buena parte del consumo de drogas ilícitas –y de las formas más nocivas de dicho consumo–, y que a su vez se ven reforzadas por ese mismo consumo. Se presenta también una evaluación crítica del impacto de las políticas de control sobre los patrones de consumo y demanda de drogas ilegales, con especial atención en los fenómenos de “estigmatización” y “patologización” del consumo de dichas drogas.

En su intento por tipificar el consumo de drogas psicoactivas a partir de factores de contexto, Martín Hopenhayn presenta un conjunto de factores psicosociales que permiten, según el autor, comprender por qué en ciertas situaciones el consumo de drogas genera efectos de descomposición sobre el consumidor y su entorno. Entre estos factores de contexto cobran especial importancia la frustración de expectativas que padece la juventud popular urbana en la mayoría de los países de la región, la reducción de horizontes de largo plazo en la vida de los

jóvenes, y factores coyunturales que llevan a la pérdida de la capacidad de autorregulación de los individuos.

Rosa del Olmo presenta una visión del problema desde el ángulo de la criminología. Al desentrañar los lazos entre criminalidad violenta y drogas ilícitas, mediante una referencia a distintos modelos interpretativos del problema, concluye que es necesario diferenciar con mayor cuidado la relación que se establece entre drogas, violencia y criminalidad. De suma utilidad resulta su exposición sobre los modelos teóricos disponibles para comprender las relaciones existentes entre criminalidad y drogas.

Distinto es el enfoque que hace Rafael Bayce, quien, a partir del caso uruguayo, trata el problema del estigma de la droga, vale decir, el efecto nocivo que tiene sobre los usuarios la "patologización" e incriminación del consumo de drogas. Para apoyar su hipótesis, Bayce muestra cómo la formación de opinión pública mediante los discursos normativos predominantes supone una visión prejujuada y contraproducente del problema de las drogas. Como conclusión plantea la necesidad de sustituir el modelo prohibicionista por el de reducción del daño.

Enrique Oviedo reflexiona, a partir del caso chileno, sobre la alteración de la sociabilidad por efecto de la economía y la cultura de la droga. Señala que el tema de la droga resulta indisoluble de la calidad de vida urbana y la seguridad ciudadana, y que además se deben considerar, en el ámbito psicosocial, los abismos entre los discursos generacionales. Al igual que Bayce, advierte sobre el efecto negativo de los tabúes y las convenciones para evaluar con mayor claridad los problemas del consumo de drogas y su impacto social.

En su trabajo, sugerentemente intitulado "El silencio de los angustiados", Mauricio Sepúlveda intenta un análisis más fenomenológico sobre los propios discursos de los "pasteros" (consumidores habituales de pasta base de cocaína), a partir de un conjunto de entrevistas en profundidad realizadas en zonas marginales del Gran Santiago a jóvenes consumidores. Se trata de una comprensión cualitativa del problema, que permite ver al usuario en relación con su propia construcción de identidad y con los discursos sociales sobre la droga, los que interioriza o rechaza.

Luis Weinstein presenta una alternativa humanista para enfrentar tanto terapéutica como culturalmente el problema del abuso de las drogas. En base a su experiencia dirigiendo talleres y psicoterapias con orientación transpersonal, como también a su labor en el Programa Cono Sur, liga el abuso de las drogas a una situación existencial de crisis constitutivas del ser humano.

Tanto Ricardo Fuentealba como Beverley Carlson se ocupan de un ámbito más específico: el de la medición del consumo y de los instrumentos para registrar datos confiables al respecto. Fuentealba presenta los resultados de la última encuesta nacional de consumo del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, donde se comparan las prevalencias de cocaína, marihuana y pasta base de cocaína en Chile, entre 1994 y 1996. Beverley Carlson plantea, como tarea para la CEPAL, la construcción de indicadores sociales que resulten operativos para comprender el fenómeno del consumo de drogas en el marco del desarrollo social; y resume, con fines de ilustración, los instrumentos y metodologías de recolección nacional de datos de consumo de drogas que se utilizan en los Estados Unidos.

La tercera parte del libro confronta evaluaciones diversas referentes a las políticas vigentes para enfrentar la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas. Encontramos aquí criterios polémicos respecto de cómo debiera normarse el problema. Para ilustrar estas diferencias se examinan casos nacionales muy distintos en sus políticas públicas al respecto,

como son los de los Estados Unidos, los Países Bajos, Chile y Colombia. Las exposiciones permiten al lector hacerse una idea del amplio abanico de criterios y formas posibles de políticas en la materia.

En su exhaustivo análisis de los costos y beneficios de las políticas vigentes de control del tráfico y consumo de drogas, Rodrigo Uprinsky ofrece un sugerente contraste entre los dos extremos del abanico: la política norteamericana de mayor represión, y la política holandesa de reducción del daño. Según el autor, los resultados demuestran la mayor pertinencia del enfoque holandés, o del programa utilizado para la ciudad de Liverpool en el Reino Unido. Estas experiencias, señala el autor, acarrearán costos económicos y sociales mucho menores, con mejores resultados en el campo de la salud. Finalmente, el autor concluye con una propuesta heterodoxa, que combina elementos de regulación y desregulación, para enfrentar el problema de las drogas sin violar las libertades individuales y con especial acento en la reducción del daño a la salud.

Un análisis más pormenorizado de la política holandesa y sus resultados ofrece Huibert Vermeulen, mostrando en qué consiste esta política pragmática de reducción del daño basada en la diferenciación entre drogas duras y drogas blandas. Señala que en general la política holandesa cuenta con el consenso ciudadano dentro del país, a la vez que enfrenta presiones internacionales adversas. Finalmente advierte que en América Latina no existe, de parte de los gobiernos, receptividad respecto a la alternativa que ofrece el modelo holandés, si bien dicho modelo se toma como referencia en las discusiones académicas y teóricas.

También Ricardo Soberón se ocupa de comparar los costos y beneficios de una política prohibicionista frente a una política liberalizadora. Para ello se remonta al problema estructural, en que el subdesarrollo y la economía de las drogas se interrelacionan estrechamente en nuestra región. Si bien el autor es crítico del modelo hegemónico de sesgo represivo, aclara que la alternativa no pasa por la simple desregulación del problema, sino por fórmulas realistas y más modernas en la esfera penal y política.

El aporte de María Pía Guzmán va en sentido parecido, por cuanto confronta los criterios de legalización con los de penalización de la droga. La amplia divergencia de criterios refleja, según la autora, la confusión que padece hoy la sociedad contemporánea para enfrentar los problemas de drogas. Si bien muestra las consecuencias negativas de la penalización del consumo de drogas, también desarrolla fuertes argumentos contra la legalización. De ambas críticas extrae una propuesta centrada en la prevención y comunicación social, en una mejor focalización de las políticas y mayor eficiencia de los procedimientos jurídicos.

El breve aporte de José Antonio Quiroga retoma de manera más lúdica las divergencias de políticas de los trabajos precedentes, asumiendo una clara posición anti-prohibicionista. Su propuesta radical consiste en desmontar la maquinaria "persecutoria", a fin de crear un ambiente más propicio para discutir problemas de fondo en el tema de las drogas.

Pablo Lagos nos ofrece su punto de vista y una experiencia muy distinta, en su calidad de asesor jurídico del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, de Chile. Señala al respecto que su mayor preocupación, y la del CONACE, ha sido diseñar políticas nacionales en esta materia en aras de lograr, simultáneamente, mayor integración social y mejor calidad de vida. El autor señala que el objetivo del CONACE apunta a un enfoque integral y de largo plazo, y a incorporar progresivamente los aportes de distintas disciplinas analíticas.

También Santiago Escobar aborda el tema desde el ángulo de la política pública, pero con un tono más crítico respecto de la institucionalidad vigente en Chile. En este sentido propone

modernizar los criterios de política en materia de drogas. Señala Escobar que la confianza y la responsabilidad son los dos recursos simbólicos claves de un gobierno y una sociedad, para lo cual se requiere formación e información en el tema por parte de la ciudadanía. Mediante una combinación de responsabilidades públicas y privadas, el criterio del Estado debe ser el de una política de contención con transparencia institucional, formación ciudadana, reforma del procedimiento penal y policial, e “inteligencia civil estratégica”.

Cabe destacar, finalmente, que la Reunión de la cual ha surgido la presente publicación estuvo marcada por la amplitud de criterio y la apertura al diálogo entre expertos que aportaron enfoques contrastantes. El producto de ello, como podrá comprobar el lector en el transcurso de las páginas que siguen, es una heterodoxia rica en argumentos y sugerente en propuestas. No es la intención de la CEPAL, como anfitriona de la Reunión y editora del libro, tomar posiciones definitivas frente a este abanico de puntos de vista. Si su labor fue crear el espacio propicio para un foro abierto, el mismo espíritu anima su criterio editorial al reunir en esta obra el conjunto de los aportes en cuestión.

**DISCURSO INAUGURAL DEL
MINISTRO DEL INTERIOR DE
CHILE Y PRESIDENTE DEL
CONSEJO NACIONAL PARA EL
CONTROL DE ESTUPEFACIENTES,
SEÑOR CARLOS FIGUEROA**

Señoras y señores:

Me complace especialmente dirigirme a ustedes en nombre del Gobierno de Chile, en la inauguración de la Reunión de Expertos sobre Economía y Consumo de Drogas Ilícitas en América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL en nuestro país.

Los temas propuestos revisten la mayor trascendencia para la región, en la medida que los países que la integran se han visto seriamente impactados por múltiples efectos derivados de la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, el posterior aprovechamiento del producto que se obtiene de esas actividades, conocido como lavado de dinero, y, sin duda de una manera creciente, el consumo indebido de tales drogas, que crece paulatinamente en los países latinoamericanos y del Caribe.

Todas estas actividades y conductas sociales están produciendo serios efectos en el desarrollo social y económico de nuestros pueblos, alterando gravemente la sana convivencia, generando violencia e inseguridad en las ciudades, y en algunos casos afectando la estabilidad institucional.

El temario de la reunión constituye uno de los aspectos más desconocidos y difíciles de cuantificar o medir; por ello, acogemos con entusiasmo una iniciativa que sin duda arrojará importantes conclusiones acerca del impacto económico derivado de las conductas ilícitas relacionadas con drogas ilegales, su consumo indebido y en particular el lavado de dinero, constituyendo una importante oportunidad para analizar y proponer la formulación de nuevas políticas y orientaciones para las acciones de prevención y control que nuestros países debieran adoptar o readecuar, en conformidad con sus particulares realidades en la materia.

Reconociendo las múltiples diferencias que se derivan de la situación especial que se presenta en cada país de la región, podemos sin embargo sostener, en términos generales, que la demanda por drogas ilícitas se genera en una multiplicidad de factores psicosociales y socioculturales complejos, por lo que su prevención demanda de los estados un esfuerzo integral y constante que debe tender a elevar sostenidamente la calidad de vida de nuestros pueblos, con especial énfasis en el desarrollo de condiciones culturales, educacionales, de empleo, y de reforzamiento de la familia como núcleo principal de la organización social.

Por su parte, la producción y oferta ilícita de drogas obedece fundamentalmente a una motivación de orden económico que se facilita en nuestros países, inmersos en un proceso de desarrollo donde se generan múltiples necesidades y requerimientos que el avance económico no permite por ahora hacer extensivos a todos los segmentos de la población.

Si bien estas realidades no permiten en modo alguno justificar las diferentes situaciones que afectan a nuestros países en relación con las drogas ilegales, ellas pueden servir como una explicación de las causas que las motivan, obligándonos a adoptar las políticas públicas necesarias dentro de la totalidad de las políticas sociales de nuestros pueblos, reconociendo y asumiendo como asunto de Estado un problema del que no estamos ni estaremos ajenos en los inicios del próximo siglo.

Sin embargo, el principio de autodeterminación de los pueblos y las características propias de la situación en cada uno de nuestros países no puede impedirnos actuar en conjunto, coordinadamente y con un espíritu de cooperación leal y franco, abordando responsablemente la parte que a cada uno compete. Ninguno de nuestros países puede sentirse ajeno o prescindible en la tarea común. Todos podemos y debemos hacer un significativo aporte que nos permita avanzar mancomunadamente hacia la superación de este problema y de tantos otros que impiden el sano, sólido y armónico desarrollo de nuestros pueblos.

Esta tarea en el plano regional, que presenta en su conjunto diferencias también con otras regiones, ha encontrado apoyo en numerosos organismos internacionales, multilaterales y regionales. Junto con el significativo aporte que está realizando la Organización de las Naciones Unidas a través del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), disponemos de un foro de especial importancia, como lo ha sido en los últimos diez años desde su creación la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas del (CICAD), de la Organización de Estados Americanos, donde se han concretado múltiples iniciativas regionales en los ámbitos de la prevención, control de los delitos, propuestas regulatorias en el marco de las convenciones internacionales, sistemas de información y otras formas de cooperación.

En el mismo espíritu, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe nos convoca en esta oportunidad para trabajar en conjunto en un tema que, como decíamos, es particularmente complejo. En esta reunión no agotaremos el análisis común, pero estoy cierto de que constituirá el impulso necesario para continuar individual y colectivamente el estudio de un aspecto que para muchos por desconocido se omite, privándonos de un elemento de especial importancia en la formulación de nuestras políticas de justificación del esfuerzo económico que demanda a nuestros países invertir en la prevención y el control del consumo indebido y los delitos relacionados con las drogas ilegales.

Naturalmente, este aspecto del análisis del problema no puede ser limitante en modo alguno. Nosotros estamos convencidos de que el Estado debe asumir un papel preponderante y actuar con todos sus recursos en forma coordinada, abordando la problemática en forma integral y decidida. A este corresponde la formulación de políticas y planes específicos que comprendan una acción **sistemática**, como respuesta permanente al objetivo general de las políticas; **integral**, en cuanto debe involucrar concertadamente a todos los servicios públicos y entidades privadas; con especial **coherencia** entre los objetivos de los planes y la política misma; y **de largo plazo**, en relación con el tiempo necesario para lograr cambios de actitud y comportamientos de la comunidad que permitan elevar la calidad de vida a nivel individual, familiar y social.

En este enfoque integrador, existe por cierto un campo fecundo para la actuación de la sociedad civil como principal actor y directo responsable de su propio desarrollo. La actividad de las organizaciones sociales de la más variada índole debe encauzarse en las políticas nacionales, y recibir el apoyo del sector público en la medida que ellas tienen las mejores posibilidades de impulsar la prevención del consumo indebido de drogas y participar de la forma más variada en el tratamiento, rehabilitación y, especialmente, en la reinserción social de los afectados.

Permítanme aprovechar la especial oportunidad de que esta reunión se efectúa en nuestro país, para desarrollar una síntesis de nuestra realidad, de nuestros principios y nuestras acciones.

Convencidos de que nuestro país no estaría ajeno a la devastadora fuerza con que avanza el consumo indebido de drogas, como asimismo de que era necesario realizar serios esfuerzos para abordar su producción y tráfico ilícitos, el gobierno democrático de Chile emprendió a contar del año 1990, sobre la base de los lineamientos y principios a que me referí anteriormente, una serie de iniciativas, actividades y proyectos enmarcados en un claro propósito de abordar integralmente las actividades antes referidas. Esto con el objeto de ir construyendo en el tiempo lo que hoy exhibimos como una política de Estado, que ha sensibilizado y comprometido a todos los sectores de la nación, más allá de sus naturales particularidades en cuanto a intereses y doctrinas.

En el mes de septiembre de ese año se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, organismo interministerial asesor del Presidente de la República, con la misión de lograr la coordinación y optimización de las acciones y recursos del Estado, como también de impulsar y apoyar las iniciativas privadas. Para lograr tales propósitos, se le encomendó la formulación de una Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas, la que fue promulgada el año 1993.

Sobre la base de tal documento que contiene los lineamientos centrales de acción, se han desarrollado en el país múltiples iniciativas que tienden a la prevención del uso indebido de drogas y al control del tráfico ilícito, como igualmente al tratamiento, rehabilitación y reinserción de las personas afectadas por la drogadicción, en una equilibrada distribución de esfuerzos y en el entendido de que no debe descuidarse ninguno de los elementos del problema. La educación para la prevención del consumo indebido ha recibido un especial énfasis, en el convencimiento de que resulta ser la herramienta más eficaz para lograr una disminución de la demanda de drogas y, consecuentemente, de su elaboración y tráfico ilícitos.

Dadas las particulares características que presenta el problema en las distintas regiones, provincias y comunas del país, el Gobierno resolvió enfrentarlo en forma descentralizada, constituyendo Consejos Regionales para el Control de Estupefacientes, los que representan la entidad que coordina y promueve el desarrollo del Plan Nacional en cada región; lugar donde se concentran y encuentran apoyo las iniciativas locales, y se canalizan los recursos para el logro de los objetivos de sus planes específicos.

Una de las tareas prioritarias en el área de la prevención del consumo indebido ha sido la creación del Sistema Nacional de Información sobre Drogas, con componentes tales como encuestas de población, estudios cualitativos, detección de metabolitos en fluidos corporales de grupos seleccionados, entre otros, que permiten la planificación, seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas, así como disponer de diagnósticos periódicos que fundamenten nuevos planes.

En este contexto, a partir del año 1994 se han logrado significativos avances, entre los que se destaca el diagnóstico de consumo de drogas en la población escolar y aquella adscrita al Servicio Nacional de Menores, la puesta en marcha de un sistema de vigilancia epidemiológica, estudios de metabolitos de drogas en fallecidos, y un primer Estudio Nacional de Consumo de Drogas en Chile, el más importante de los componentes del sistema de información, por cuanto abarcó una muestra de 10 544 viviendas en todas las ciudades del país con más de 50 000 habitantes, representando a una población de 6 186 528 personas de edades que fluctúan entre los 12 y 64 años. En estos momentos nos encontramos en la etapa final de desarrollo de un segundo Estudio Nacional, el que abarca una muestra superior en un 30 por ciento al anterior y que permitirá obtener información comparable y complementaria del primero y medir tendencias entre ambos momentos.

Por otra parte, y con el objeto de fortalecer la participación comunitaria en el área de la prevención, se elaboró un modelo de intervención que será aplicado en todas las comunas del país, el que incluye investigaciones cualitativas y cuantitativas en la materia, y permanentes actividades de difusión y sensibilización. Para incentivar la participación de todos los sectores, el año 1996 se estableció un Fondo Nacional Concursable para otorgar asistencia técnica y financiera a proyectos de prevención, tratamiento y rehabilitación, al cual postularon 502 proyectos provenientes de instituciones públicas y privadas de todas las regiones del país, solicitándose recursos por un monto superior a 1 600 millones de pesos. Luego de un proceso descentralizado de evaluación y asignación de recursos, se seleccionaron 115 proyectos, con un 75 por ciento de ellos centrados en el área de la prevención y el resto en tratamiento y rehabilitación, lo que definió una población beneficiaria directa de 283 mil personas, e indirecta, de 1 200 000 personas. Los recursos otorgados y disponibles para esta primera experiencia, ascendieron a 434 millones de pesos, lográndose financiar y realizar un promedio de seis proyectos por región.

Este año se ha presupuestado triplicar los recursos asignados para el financiamiento del Fondo, lo que permitirá multiplicar significativamente la cantidad de nuevos proyectos que recibirán recursos para concretar iniciativas locales de prevención, tratamiento y rehabilitación. De este modo, el Fondo se constituirá en el principal instrumento para enfrentar en forma descentralizada el problema, con sus variaciones regionales, provinciales y comunales, poniendo a disposición de sus comunidades y organizaciones sociales los medios que les permitan enfrentar y resolver sus particulares necesidades. Junto a lo anterior, se está consolidando una red regional de centros de documentación e información, y el mejoramiento cualitativo de sus recursos humanos en prevención a través de capacitación técnica especializada, con el apoyo de las Naciones Unidas y recursos del Fondo antes referido.

En el área de control de la oferta los esfuerzos realizados han sido diversos, insistiéndose en la necesaria coordinación de los organismos especializados, a los que se ha dotado paulatinamente de sustanciales aumentos de recursos humanos y materiales, poniéndose especial énfasis en la capacitación de su personal. Nuestros funcionarios han participado en múltiples cursos de perfeccionamiento dictados en el país y en el extranjero, tanto de nivel mundial como regional, destacándose el programa de capacitación subregional sobre control y fiscalización de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para Argentina, Bolivia, el Perú y Chile, que se encuentra en desarrollo desde el año pasado con el apoyo del PNUFID.

Estas actividades revisten especial importancia y constituyen una herramienta necesaria para enfrentar las modalidades operativas que están desarrollando las organizaciones criminales internacionales. Hoy en día la actividad de prevención y control de las actividades ilícitas requiere una preparación adecuada para actuar en la obtención de información relevante de

inteligencia acerca de las capacidades, alcance y medios con que actúan los grupos delictuales; para planificar acciones que permitan llegar a los segmentos importantes de estas organizaciones, y para recoger las pruebas y comprobar su participación en los delitos, con el propósito de exhibir el único resultado exitoso: una sentencia condenatoria que efectivamente se cumpla.

Esta es una forma eficaz para desalentar las actividades criminales de tales grupos. También hay que impedir que reciban y dispongan de los productos químicos esenciales para la elaboración de las drogas, y colocar una barrera lo más infranqueable posible para impedir que puedan utilizar los recursos que obtienen de sus actividades ilícitas.

No basta con tipificar como delito autónomo el "lavado de dinero". Hay que otorgar herramientas para investigarlo y comprobarlo judicialmente, lo que es particularmente difícil, atendida la multiplicidad de recursos tecnológicos con que se desarrollan las transacciones financieras.

Hemos estado trabajando en conjunto, jueces, fiscales y funcionarios especializados, en la capacitación interdisciplinaria para la utilización de nuevas facultades de investigación, contenidas en nuestra legislación especial, vigente desde el año 1995. En este instrumento se sancionan todas las actividades criminales relacionadas con las drogas ilícitas, desde los actos preparatorios, la conspiración, el simple desvío de "precursores" y sustancias químicas esenciales para su elaboración, la siembra no autorizada de especies vegetales productoras de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, su elaboración y tráfico ilícitos; hasta el posterior aprovechamiento de los recursos obtenidos con tales actividades ilegales, incluido el consumo indebido, abarcando de esta forma toda la cadena que comienza con la siembra y elaboración y termina con el consumo no autorizado de estas sustancias.

La sanción del lavado de dinero como delito autónomo en nuestra ley encuentra una primera razón de orden moral, puesto que no resulta aceptable que la sociedad aproveche o utilice recursos obtenidos de actividades que le causan un grave daño. Por lo demás, bien se sabe que tales recursos obtenidos en forma ilegal distorsionan los sistemas económicos y financieros, en especial porque con el propósito de quitarle su apariencia ilegal, las organizaciones criminales no trepidan en sacrificar parte significativa de los mismos, compitiendo con las actividades lícitas a precios y en condiciones distintos a los del mercado regular. Igualmente, por la razón expuesta y por su cuantioso monto, influyen negativamente en cualquier sistema económico o financiero, sin perjuicio de su enorme capacidad corruptora y de la posterior utilización de los recursos en otras actividades ilícitas.

Junto con sancionar penalmente el lavado de dinero, la ley ha adoptado resguardos excepcionales para asegurar el secreto de la investigación y el debido respeto a los derechos de las personas. Es el caso de las entregas vigiladas de drogas y sustancias químicas esenciales; la intervención de las comunicaciones privadas y otras modalidades de vigilancia; el uso de agentes encubiertos e informantes, y la compensación al delincuente que coopera con la acción de la justicia denunciando a otros partícipes en el delito en juicio o en un hecho criminal diferente y hasta entonces desconocido por la autoridad policial o judicial. Finalmente, cabe destacar aquellas normas de la ley que permiten y facilitan ampliamente el intercambio de pruebas y otras formas de cooperación judicial internacional en los procesos y en las investigaciones.

**DISCURSO INAUGURAL DEL
SECRETARIO EJECUTIVO DE LA
COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
CEPAL, SEÑOR GERT ROSENTHAL**

Estimados amigos:

Me complace sobremanera que, después de varios intentos frustrados, finalmente estemos en condiciones de llevar a cabo este evento, que reúne expertos de ocho países y de varios organismos regionales y nacionales chilenos. Para nosotros reviste una importancia especial, porque anuncia un esfuerzo sistemático de parte de esta Secretaría por entender mejor el problema de la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en la región, así como el de la economía y la cultura que estas sustentan.

El proceso de globalización de la economía, en efecto, 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 una mayor preocupación y consenso internacional respecto de este fenómeno tan pleno de matices, y de proveer la 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 Indevido 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 de octubre de 1993, son claros antecedentes que ilustran la reacción de las Naciones Unidas ante este problema.

La CEPAL ha seguido de cerca este proceso. Tanto en su vigésimo tercer período de sesiones (Caracas, mayo de 1990), como en 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 Indevido 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.

Mirada 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 variedad de subtemas y

puntos de vista. 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, en las instituciones públicas y en 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.

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 ligadas a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en la región, hemos delimitado cuatro áreas en las cuales la Comisión podría contribuir a esta lucha en América Latina y el Caribe.

Primero, estamos 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.

Segundo, y dado que la CEPAL aplica un enfoque integrado del desarrollo, pretendemos contribuir a que en las políticas con que se enfrenta este tema la óptica dominante, en la que prima lo penal, sea reemplazada por otra que privilegie el objetivo de la integración social. Lo anterior, porque 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 otra.

Tercero, pretendemos abordar algunas de las dimensiones de la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en el plano económico y transnacional, así como del 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 múltiples factores exógenos, relación que es preciso contribuir a esclarecer.

Por último, proponemos 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.

El debate que se llevará a cabo aquí en los próximos tres días sin duda nos ayudará a esclarecer nuestros propios enfoques, y generará por cierto un fructífero diálogo entre los asistentes. Hago votos por que así sea. Muchas gracias.

PRIMERA PARTE

ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS DROGAS

**La economía política de las drogas en la década de los
noventa: una nota de síntesis, *Ibán de Rementería***

**Las drogas ilegales en los países andinos: resultados de
estudios recientes patrocinados por el PNUD,
*Francisco E. Thoumi***

**Drogas en Colombia: los efectos de una economía
gangsteril, *Ricardo Vargas M.***

**La economía de la coca en Bolivia: cinco preguntas y una
duda, *Roberto Laserna***

**LA ECONOMÍA POLÍTICA DE
LAS DROGAS EN LA DÉCADA
DE LOS AÑOS 90:
UNA NOTA DE SÍNTESIS**

Ibán de Rementería ¹

En los años 70 se concretó la irrupción del sistema internacional de producción, distribución y consumo de drogas psicoactivas de origen natural. La década de los 80 fue la de su crecimiento y expansión, y la década de los 90 está marcada por la estabilización de ese sistema conformado por tres bienes transables ilícitos: la marihuana, la cocaína y los opiáceos.

Los mercados ilícitos carecen, por definición, de mercadeo que con cargo a los productores y distribuidores promueva la demanda de los bienes y servicios que ofrecen. Más aún, las ofertas ilícitas existen y persisten precisamente porque las demandas ilícitas se resisten a ser extirpadas. Esto es así ya se trate del juego ilegal, la prostitución, la pornografía, el alcohol o el contrabando. Dada esa peculiaridad de este mercado ilegal, será el consumo –y no la oferta o el mercadeo– de sustancias psicoactivas el punto de partida de este análisis sobre la economía política de las drogas.

El consumo de drogas

La principal característica económica del consumo de drogas en la década actual es que este se mantiene constante, con un crecimiento apenas vegetativo. En otras palabras, crece de acuerdo con el crecimiento de la población y de su capacidad de consumo, lo cual prueba que no ha variado la *función de utilidad* que las drogas psicoactivas tienen para importantes segmentos de la población. Esto quiere decir que las sustancias psicoactivas naturales mantienen su capacidad de satisfacer necesidades específicas de la población que hace uso de ellas.

Lo anterior indica que todos los esfuerzos de prevención del uso indebido de drogas han fracasado, porque no han sido capaces de ofrecer otros bienes o servicios que satisfagan esas necesidades. Lo claro aquí es que una estrategia de prevención que repose únicamente en la promoción de la abstinencia, no tiene nada que ofrecer frente a los deseos y las necesidades de importantes sectores de la población. Los estudios sobre la función de utilidad de las drogas podrían ser de gran ayuda para repensar las políticas, estrategias y acciones de control relacionadas con su demanda.

¹ Ex asesor del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de la Droga (PNUFID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), actualmente asesor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL en evaluación de políticas de prevención y control de drogas.

Las estrategias de control de la demanda de drogas que tengan como punto de partida la negación de su función de utilidad y de su capacidad de satisfacer necesidades, están condenadas al fracaso. La necesidad de las sustancias psicoactivas no puede ser negada, ya que estas son usadas por la medicina para tratar problemas de salud mental. Es más, el adecuado uso de sustancias psicoactivas está relacionado con el mejoramiento de la calidad de vida, es decir, con la eliminación de estados depresivos, de excitación, de ansiedad, de angustia, y del dolor.

Otro rasgo importante que destacar en la esfera del consumo de drogas es que los precios de estas al menudeo han permanecido relativamente constantes, con tendencia a disminuir si se los actualiza, no tan solo durante este decenio sino que desde la época del auge y crecimiento del mercado mundial de drogas.

La distribución de drogas

En la esfera de la distribución de drogas, es decir en el campo del narcotráfico propiamente tal, la principal característica durante el decenio ha sido la constante caída de los precios en el mercado internacional. Lo anterior indica dos cosas. En lo económico, la madurez y estabilidad del sistema, ya que como sucede con cualquier bien transable agrícola con el tiempo sus precios se van aproximando a sus costos de producción y transacción. En lo criminal, la caída de los precios indica el aumento de la impunidad en estas actividades ilícitas, ya que uno de sus mayores costos son los costos de protección de las actividades ilícitas mediante el uso de las argucias legales, la corrupción y la violencia.

Respecto al fin último del crimen organizado, la obtención de rentas extraordinarias, las actuales desregulaciones y las técnicas bancarias, financieras y de inversión hacen imposible detectar los movimientos de los flujos monetarios que acompañan las diversas transacciones nacionales e internacionales del narcotráfico, así como las operaciones de legalización de las cuantiosas ganancias que reportan esas actividades ilícitas. Los contados casos conocidos y los montos poco significativos de los procesos por lavado de dinero, tanto en los países productores como en los de tránsito y consumidores de drogas (en particular en estos últimos, donde se produce el 90 por ciento de la agregación de valor final de esta actividad ilícita), resultan elocuentes. En este campo específico del control del narcotráfico ello deja en evidencia una impunidad simétricamente opuesta a la dureza de las declaraciones políticas, así como al rigor y la contundencia de las normas penales creadas para su castigo.

Otra característica de gran importancia en la distribución de drogas es la "democratización" de su expendio minorista. Esta actividad ya no es solo la realizan pandillas especializadas de delincuentes comunes que actúan a escala barrial, o consumidores habituales que utilizan sus relaciones sociales y laborales para "colocar" la droga y así financiar su provisión personal. Ahora son miembros de diversas categorías sociales, como pequeños empresarios, comerciantes e industriales, profesionales, empleados, obreros, amas de casa, e incluso agentes del orden, los que complementan sus ingresos, resuelven sus crisis hogareñas, financian su desempleo u ocupan su tiempo libre ejerciendo esta actividad ilícita.

En el caso de la distribución internacional de la cocaína, las exitosas acciones de represión de los dos principales carteles, los de Medellín y Cali (que se dice controlaban entre el 60 y el 80 por ciento del mercado internacional de esa droga), con la eliminación de sus más importantes líderes y el sometimiento a la ley de todos los restantes, muestra una sonada victoria contra el crimen. Pero a la vez ese éxito ha puesto fin a la imposición de precios mayoristas elevados "cartelización" que fue un rasgo característico de este mercado después de la crisis de 1983- y ha

desatado la activa participación de antiguos y nuevos agentes en libre competencia. Este fenómeno ha puesto de baja los precios en los diversos segmentos de este mercado ilegal y a nivel del consumidor. Con lo cual se ha logrado exactamente lo contrario del objetivo de la represión al narcotráfico, que es abatir la oferta y elevar los precios al consumidor para disminuir su demanda. De esto se infiere que, pese a ciertas afirmaciones sin fundamento, también en drogas la demanda es sensible a los precios.

La producción de drogas

En la producción ilícita de las sustancias psicoactivas siguen predominando las de origen natural, ya que los riesgos económicos de la producción ilegal de sustancias psicoactivas sintéticas son altos debido a la necesidad técnica de centralizar la producción y la inversión. Sin embargo, se ha detectado una importante capacidad de producción de psicofármacos y de sus "precursores" en los ex países socialistas y en algunos países en desarrollo, donde las circunstancias políticas han relajado los sistemas de control. No obstante lo anterior, predomina la subordinación comercial de los campesinos y colonos a los cultivos ilícitos del narcotráfico. Esta subordinación se mantiene debido al fracaso secular de la agricultura lícita. En resumen, drogas naturales y producción campesina siguen siendo la característica principal del tráfico internacional de sustancias psicoactivas.

En esta década, la producción de drogas naturales ha estado caracterizada principalmente por la expansión continua del área agrícola cultivada y por el estancamiento del volumen de producción de las materias primas de donde se extraen los alcaloides psicoactivos. Este fenómeno se debe a la constante caída de los precios pagados a los productores por sus cosechas ilícitas, así como al alza en el costo de los insumos agrícolas, a consecuencia de las políticas económicas de ajuste y de "sinceramiento" del sector agrícola. Todo ello ha llevado a la agricultura ilegal a destecnificarse para reducir los costos y conservar los márgenes de rentabilidad, con una fuerte disminución de los rendimientos por hectárea.

Sin embargo, ese fenómeno que podría haber sido beneficioso para hacer competitivo el desarrollo de la agricultura lícita, no logra su objetivo debido a que la rentabilidad de los cultivos lícitos sigue siendo negativa, mientras que el narcotráfico paga por las cosechas ilícitas al menos lo suficiente para cubrir sus costos de producción –de lo contrario no contaría con su insustituible oferta en el mercado mundial. En cambio, el mercado mundial le da la espalda a la oferta agrícola lícita de los países en desarrollo.

Por otra parte, la "naturalización" de la agricultura ilícita como respuesta a la caída de los precios y al alza de los costos, provoca, de manera análoga a lo que ha venido sucediendo en las últimas décadas con la agricultura lícita, un nuevo impacto depredador de los recursos naturales y del medio ambiente de la región.

Un último hecho que destaca en este decenio es que en la región andina se ha producido un traslado de la producción ilícita de coca desde el Perú, y en alguna medida desde Bolivia, hacia Colombia. Este desplazamiento obedece a la fuerte alza de los costos agrícolas, en particular en el Perú, así como a la crisis general de la agricultura en Colombia. Por efecto de esta crisis, no solo se ha expandido en Colombia la agricultura campesina ilícita sino que además, y por primera vez desde que se aplica el control penal a los cultivos de coca, ha aparecido en la región una agricultura empresarial ilícita, que en lo criminal es otro indicador de la impunidad en que opera esa actividad ilegal.

El traslado de la producción no es un fenómeno nuevo en el campo del tráfico ilícito de drogas. Ya en la década de los años 70 el retiro de los Estados Unidos del sureste de Asia trasladó los cultivos de amapola desde allí a México, Guatemala, y ahora Colombia. Al mismo tiempo, y durante la pasada década, la laxitud frente a los cultivos de marihuana en los Estados Unidos y su represión en México, Colombia y Jamaica, los desplazó de estos países al territorio del mayor país consumidor.

**LAS DROGAS ILEGALES EN LOS
PAÍSES ANDINOS: RESULTADOS
DE ESTUDIOS RECIENTES
PATROCINADOS POR EL PNUD**

Francisco E. Thoumi ¹

Quisiera resumir en estas páginas los resultados de catorce investigaciones sobre temas relacionados con la industria de drogas ilegales en Bolivia, Colombia y el Perú, auspiciadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos trabajos, cuya coordinación y supervisión estuvo a mi cargo, constituyen el primer esfuerzo del PNUD como patrocinador de estudios sobre la temática de las drogas ilegales en el mundo.

Cuatro fueron los temas investigados en los tres países: el tamaño y estructura de la industria ilegal de las drogas, sus repercusiones macroeconómicas, las políticas de los gobiernos respecto a las drogas y su implementación, y el marco legal y su praxis. Se buscaron además estudios que fueran relevantes en cada país, lo que permitió llevar a cabo trabajos diferentes en Bolivia y Colombia.²

1. Los estudios en Colombia

Los trabajos elaborados en Colombia incluyen estudios sobre el tamaño y la estructura de la agroindustria ilegal de las drogas; la estructura de las organizaciones exportadoras y la macroeconomía de las drogas ilegales; la compra de tierras con fondos del narcotráfico; la legislación sobre drogas ilegales y su praxis; los costos gubernamentales de la "guerra contra las drogas"; las políticas antidrogas del gobierno del Presidente César Gaviria (1990–1994); las relaciones colombo-americanas, y el análisis de algunas historias de vida de participantes en dicha industria ilegal.

Tamaño de la agroindustria ilegal de las drogas

Este trabajo lo llevó a cabo Sergio Uribe en colaboración estrecha con Sara Mestre (Uribe y Mestre, 1997). En primer lugar, se investigó el tamaño y las características de la agroindustria ilegal de las drogas y algunas de sus relaciones con el proceso manufacturero de drogas ilegales.

¹ Economista, profesor universitario en los Estados Unidos, investigador-becario del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

² Dada la mayor antelación con que dispuse de los trabajos del caso colombiano, destino la mayor parte del presente artículo a revisar los hallazgos de las investigaciones realizadas en Colombia.

Los cultivos de marihuana constituyeron parte del inicio de la industria de drogas ilegales en Colombia. Sin embargo, estos decayeron durante los años 80, para surgir otra vez durante la década actual. Los cultivos de coca se comenzaron a desarrollar a fines de los años 70 como un encadenamiento hacia atrás de la refinación de cocaína, la cual empezó a llevarse a cabo con materia prima (pasta y base) importada de Bolivia y el Perú. Sin embargo, durante 1983 se experimentó una aguda caída de precios, la cual causó un fuerte aumento en el nivel de violencia en las zonas cocaleras, lo que unido a las campañas de erradicación, estancó el desarrollo de los cultivos. Sin embargo, durante los últimos cinco o seis años la producción de coca se expandió notablemente y se empezaron a detectar cultivos de adormidera para producir opio, morfina y heroína.

Informes sobre el crecimiento de los cultivos de coca, muchos de ellos de naturaleza periodística, levantaron serias dudas sobre la validez de las estimaciones oficiales, tanto las del gobierno colombiano y del estadounidense como de las efectuadas por otras organizaciones. A su vez, al empezar la investigación era notable la ausencia de información relativamente confiable sobre los cambios tecnológicos y las variaciones en los rendimientos experimentados por estas actividades.

La información sobre el desarrollo de los cultivos de adormidera y la producción de opio, morfina y heroína era, y sigue siendo, muy deficiente. En 1995 se publicó el trabajo pionero de Barragán y Vargas (1995) sobre los cultivos de amapola y su relación con la violencia y el desarrollo regional. La marihuana había sido analizada en detalle a fines de los años 70, pero no existían estudios recientes. El trabajo de Ruiz Hernández (1979) es posiblemente el más completo respecto al desarrollo de la marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta.

El trabajo de Uribe y Mestre intenta cubrir algunos de estos vacíos en el conocimiento sobre la industria ilegal. El ensayo es un estudio detallado de los cultivos ilícitos en Colombia, basado en una evaluación de las fuentes disponibles y en visitas a las zonas de cultivo³. El propósito de las visitas fue obtener información sobre las áreas cultivadas, los sistemas de producción, los rendimientos de los cultivos, las organizaciones de los productores (incluyendo el grado y naturaleza de la participación de las guerrillas), precios y rentabilidad económica de los cultivos, y los procesos de refinación que tienen lugar en esas zonas. Además, se buscó obtener información sobre la forma en que se han ejecutado las políticas gubernamentales, incluyendo los programas de erradicación, y las percepciones de las comunidades al respecto.

El trabajo presenta varias conclusiones de importancia. Primero, el tamaño de los plantíos ilegales es sustancialmente mayor que las cifras proporcionadas por las estimaciones anteriores. De acuerdo con los autores, a principios de 1995 Colombia tenía más de 100 000 hectáreas dedicadas a los cultivos ilícitos, contra 65 000 de las estimaciones oficiales. La coca sola representa unas 80 000 hectáreas, lo que coloca a Colombia en segundo lugar entre los países cultivadores de coca, superando a Bolivia, y con un área solamente menor a la del Perú.

Segundo, en relación con los rendimientos de los cultivos de coca. La información anterior indicaba que la coca colombiana producía menos cocaína por hectárea que la coca boliviana y peruana. Uribe y Mestre encuentran que la industria ha experimentado sustanciales

³ La mayoría de las visitas se efectuaron a zonas de cultivo de coca y marihuana. Solamente fue posible llevar a cabo una visita a zonas de cultivo de adormidera pues otras dos tuvieron que ser canceladas a último momento por razones de seguridad (en un caso, la persona con quien se había establecido contacto en la zona fue asesinada un par de días antes de la visita programada!).

avances tecnológicos, y hoy el rendimiento es tanto o más alto que en los países del sur. Los cultivadores buscan continuamente aumentar el rendimiento probando diversas tecnologías e insumos, con buenos resultados.

Tercero, el trabajo confirma la activa participación de la guerrilla en las zonas de cultivo. Los autores no encontraron evidencia de que las organizaciones guerrilleras participaran directamente en la exportación de cocaína, pero muestran claramente que los grupos guerrilleros dependen financieramente de la industria de la coca y cocaína. En las zonas de cultivo ilícito la guerrilla reemplaza al Estado, hace cumplir sus propias leyes, y proporciona servicios educativos y policiales a la población. La mayor parte de los ingresos de las guerrillas en esas zonas proviene de los "aranceles a las exportaciones" que cobran a la droga que sale de la región⁴.

Cuarto, el papel de la guerrilla en las zonas de cultivos ilícitos hace que estas sean un obstáculo grande para el éxito de cualquier programa de desarrollo alternativo que pretenda ejecutar el gobierno.

Quinto, el trabajo indica que probablemente la mayoría de la marihuana cultivada en Colombia se dedica al mercado interno.

Sexto, el valor agregado total de la industria de heroína y cocaína basada en materia prima nacional (excluyendo las importaciones de pasta, base y opio del Perú y Bolivia) hasta el momento en que los laboratorios que refinan las drogas venden sus productos, es de aproximadamente 1 200 millones de dólares por año. No fue posible estimar el empleo total generado por la industria con un grado de certeza alto. Sin embargo, los cultivos de coca generan el equivalente de unos 40 000 empleos de tiempo completo, una cifra relativamente pequeña en un país de 35 millones de habitantes.

Séptimo, el gran aumento de los cultivos ilícitos en Colombia plantea varias incógnitas respecto a cambios en la estructura de la industria a nivel continental. Una de ellas es el grado en que el crecimiento en Colombia corresponde a un proceso de sustitución de importaciones, puesto que parece que las importaciones de pasta y base han disminuido. Asimismo, si eso es así, cabe preguntarse qué ha ocurrido con la producción boliviana y peruana.

La estructura y macroeconomía de las drogas ilegales

La importancia de la industria ilegal de las drogas dentro de la economía colombiana fue estudiada por Ricardo Rocha (1997), intentando avanzar sobre lo elaborado por estudios anteriores (Junguito y Caballero, 1979, Gómez, 1985, 1988 y 1990, Urrutia, 1990, Sarmiento, 1990, Kalmanovitz, 1990, Kalmanovitz y Bernal, 1994). En su primera sección el autor estudia la microeconomía de la industria, complementando el trabajo de Uribe y Mestre. A continuación, muestra que las estimaciones de los flujos ilegales de capital son menores de lo que comúnmente se cree. En la cuarta sección analiza la relación entre el ahorro externo y la inversión del sector privado, concentrándose en los efectos sobre la tasa de cambio, el sistema financiero y las bolsas de valores. En la quinta sección el autor examina la vulnerabilidad de varias regiones geográficas y sectores económicos ante los flujos ilegales, y estudia sus efectos sobre la distribución regional

⁴ Estos resultados no excluyen la posibilidad de que organizaciones guerrilleras estén involucradas directamente en la exportación de droga en otras zonas del país.

y sectorial del producto interno bruto (PIB), especialmente sobre la agricultura, la construcción y el sector de servicios.

Las conclusiones del estudio son cautelosas debido a las deficiencias observadas en las cifras y recolección de información. A pesar de estas limitaciones, el estudio concluye claramente que la economía colombiana es altamente vulnerable a los flujos ilegales de capital. Es decir, que flujos ilegales relativamente pequeños pueden tener repercusiones económicas muy fuertes. Este estudio, unido al capítulo siguiente de Reyes (1997), muestra que "la lavandería es pequeña"; es decir, que lavar cantidades grandes de divisas y activos en Colombia es muy difícil debido a las características estructurales de la economía. Estos trabajos también sugieren que los canales utilizados en el pasado para introducir y lavar dineros en el país, se están volviendo cada vez más estrechos al saturarse la demanda por computadores y otros bienes importados de contrabando, y por viviendas lujosas para los "narco-empresarios", y al escasear la tierra agrícola de buena calidad en zonas de débil presencia estatal. Esto indica que los costos de lavar dineros en el país, probablemente aumenten en el futuro.

La compra de tierras con fondos del narcotráfico

El trabajo de Rocha muestra las restricciones macroeconómicas al lavado de dineros; el de Alejandro Reyes da luces sobre otro aspecto importante de esta problemática. La inversión en tierras rurales era común entre traficantes y sus socios y familiares. La tierra siempre ha sido un símbolo de estatus en Colombia, y la compra de tierras rurales uno de los mecanismos más propicios para el lavado de dineros ilegalmente obtenidos. Además, en un país con población creciente y un mercado de capitales poco desarrollado, la inversión en tierra es una forma eficaz de preservar el patrimonio.

El trabajo de Reyes intenta proporcionar un orden de magnitud y establecer los patrones y características de las compras de tierra rural hechas por quienes se han beneficiado del negocio de las drogas ilegales. La información obtenida para 1995 es comparable a la recogida en igual forma por el mismo investigador en 1989 y 1992, lo que permite detectar los aumentos recientes de propiedades rurales en manos de la industria ilegal. Esta información fue complementada con la recopilada por la Dirección Nacional de Estupefacientes respecto a las confiscaciones de bienes de narcotraficantes.

La primera sección del trabajo establece un marco para comprender el significado social, político y económico de las grandes compras de tierras efectuadas por narcotraficantes en el país. La concentración de la propiedad rural y la lucha por sus derechos de propiedad, han sido elementos claves en la violencia que ha prevalecido en Colombia durante todo el siglo 20. El trabajo de Reyes explica los procesos de expansión de la frontera rural, el papel de las guerrillas en ellos, la compra de tierras con dineros del narcotráfico y el desarrollo de grupos de autodefensa por parte de los terratenientes víctimas de extorsiones y secuestros de las guerrillas –los cuales evolucionaron hacia organizaciones paramilitares, apoyadas no solamente por los terratenientes tradicionales sino también por los "narco-empresarios". El ensayo también destaca los conflictos entre distintas políticas y metas del gobierno: entre reforma agraria y colonización, por un lado, y la lucha contra las organizaciones guerrilleras y los intentos de controlar a los grupos paramilitares, por otro.

La segunda sección se basa en un inventario de tierras y se establece lo que, según el autor, son los límites a la compra de tierras por parte de los narcotraficantes. Aquí se concluye que casi todas las compras han sido de tierras de pastoreo, y que los dineros del narcotráfico ya han

adquirido una proporción importante de las mejores tierras de esta naturaleza del país. Dado que actualmente son escasas las tierras de buena calidad, con posibilidades de mantener hatos rentables y disponibles para ser compradas con dichos dineros, no parece probable que las inversiones hechas en el pasado continúen al mismo ritmo.

La tercera sección examina el origen regional de las distintas organizaciones de narcotraficantes, y sus patrones de inversión en tierras rurales. La cuarta sección presenta los resultados empíricos del trabajo, y describe las características de las compras en cada departamento proporcionando mapas que muestran los municipios donde ha habido compras significativas con dineros de las drogas.

El ensayo concluye afirmando que la industria ilegal ha demostrado tener preferencia por la ganadería extensiva. Los dineros ilegales no parecen haberse usado para comprar empresas agropecuarias modernas, que requieren administración y gerencia relativamente sofisticadas. Dichos fondos tampoco se han utilizado para comprar tierras en zonas de minifundio. Casi todas las compras han sido de parcelas grandes. Por consiguiente, mientras que la concentración de tierras en manos de narcotraficantes es una realidad, esta no ha causado una disminución en el número de pequeñas unidades rurales. Las excepciones a este patrón de compras se han encontrado solamente en áreas cercanas a zonas urbanas en expansión y en zonas de desarrollo turístico, donde se espera que los precios de la tierra aumenten. Estas excepciones podrían considerarse como inversiones más urbanas que rurales.

Colombia tiene 1 039 municipios. El trabajo expone finalmente que los dineros de la industria de drogas ilegales han sido utilizados para comprar cantidades importantes de tierra en 409 municipios. El trabajo análogo del autor, de 1992, encontró que solamente 242 municipios estaban entonces en esa condición. Por consiguiente, es claro que durante los últimos años el proceso de concentración de tierras rurales en manos del narcotráfico se ha intensificado. Sin embargo, como los dineros del narcotráfico no se han utilizado para comprar fincas pequeñas, este proceso de concentración no ha desplazado a campesinos ni minifundistas.

Legislación sobre drogas ilegales y su praxis

La eficacia de la legislación antidrogas y su aplicación ha sido tratada por Garzón (1997), y es uno de los temas de investigación más importantes en el campo de las drogas ilegales. Este trabajo empieza presentando un panorama del marco legal anti-drogas prevaleciente antes de 1995, cuando una amplia legislación sobre lavado de dineros fue aprobada. Garzón argumenta que antes de estos cambios el conjunto de leyes que se podían aplicar contra la industria de drogas ilegales era significativo, pero insuficiente. Ya en 1991 Colombia tenía un cuerpo legislativo que incluía leyes sobre enriquecimiento ilícito, uso de testaferros, organizaciones criminales, encubrimiento, favorecimiento, receptación y complicidad.

La segunda sección informa sobre la aplicación de las leyes antidrogas durante el período de julio de 1992 a diciembre de 1993, y evalúa los resultados de las políticas instauradas en septiembre de 1990 y aplicadas a narcotraficantes y guerrilleros que se sometieron voluntariamente a la justicia. Garzón encontró que estos casos fueron tramitados, juzgados y sentenciados muy rápidamente comparados con otros crímenes. Además, los prisioneros terminaron con sentencias muy benignas, pues el promedio de las sentencias para narcotraficantes fue de solo tres años. Esta investigación también encontró que los traficantes fueron beneficiarios de reducciones de penas indebidas en sus sentencias, y que los casos de juicios por enriquecimiento ilícito y lavado de dinero fueron excepcionales.

A continuación el ensayo analiza el Estatuto Anticorrupción, de 1995, y sus efectos en cuanto a la tipificación del lavado de dinero como crimen.

El Estatuto Antidrogas, de 1986, se estudia en la cuarta sección, y en seguida se analizan los datos de la Fiscalía General sobre los juicios y sentencias entre 1991 y 1994. Aquí se confirma que casi no han habido juicios sobre enriquecimiento ilícito y lavado de dinero, y que las sentencias han sido notablemente cortas. Luego se estudia la información del Ministerio de Justicia y del Derecho sobre la justicia regional para 1992-1994, la cual confirma las conclusiones anteriores.

Entre las conclusiones, cabe destacar que las reformas de 1995 abrieron el camino a medidas más fuertes encaminadas a hacer cumplir la ley.

Costos gubernamentales de la "guerra contra las drogas"

Los costos de la lucha contra las drogas son un tema no tratado en los trabajos disponibles. El trabajo de López (1997) es, en este sentido, pionero; aunque no logra obtener estimaciones globales, avanza sustancialmente en el intento de medir los costos que asume el gobierno colombiano en su lucha contra las drogas, y en identificar algunas de las características y patrones de esos costos.

La primera parte del ensayo presenta un cuadro acabado de las organizaciones gubernamentales involucradas en la formulación y ejecución de las políticas antidrogas, con lo cual se individualizan los posibles grandes ítemes de costos gubernamentales.

Como era de esperar, es muy difícil, y a veces imposible, obtener información fidedigna sobre los gastos de la lucha antidrogas. Primero, porque una parte importante de los gastos son complementarios de la asistencia técnica y financiera internacional, se concentran en la fuerzas armadas, y son considerados secretos por razones de seguridad nacional. Segundo, porque muchos gastos militares están destinados a combatir tanto las drogas ilegales como la subversión armada, y generalmente no es posible separarlos. Tercero, porque muchos gastos del sector social, como los de la Consejería Presidencial para Medellín, están ligados a la lucha contra las drogas, pero solo una parte puede imputarse a esos fines, puesto que los problemas de Medellín solo son parcialmente atribuibles a las drogas ilegales. Cuarto, porque la clasificación de los gastos de muchas agencias gubernamentales no permite determinar los fines de política para los cuales son usados. Quinto, porque la contabilidad de muchas agencias es con frecuencia desordenada, y las burocracias gubernamentales tienden a ser reacias a proporcionar información sobre sus gastos. De hecho, en ocasiones fue necesario apelar a los derechos sobre información ciudadana consagrados en la Constitución de 1991 para acceder a la información requerida.

Las estimaciones de gastos que fue posible obtener, muestran que hasta 1989 los esfuerzos de control y represión —es decir, de erradicación y gastos militares y policiales— representaban la casi totalidad de los gastos en la lucha contra las drogas. A partir de ese año, la composición del gasto ha cambiado y la participación del Ministerio de Justicia y del Derecho aumentó sustancialmente, de 0.2 por ciento en 1989 a 25.4 por ciento en 1990, y a 29.6 por ciento en 1991. Estos cambios fueron el resultado, en gran parte, de haberse eliminado la extradición en la Constitución de 1991 (formulada en 1990), y de las políticas de sometimiento establecidas a fines del gobierno del presidente Gaviria (1994).

La fuga de Pablo Escobar de la cárcel de la Catedral, en 1992, provocó otros cambios sustanciales en la composición de los gastos contra las drogas. Ese año, los gastos en represión volvieron a aumentar llegando a 78.4 por ciento del total, ocho puntos porcentuales por encima de los del año anterior, y subieron a 80.4 por ciento en 1993. Después de la muerte de Pablo Escobar, a fines de 1993, los gastos en justicia volvieron a subir llegando en 1994 a 34 por ciento del total, mientras que los de represión cayeron a 61.2 por ciento.

Los gastos en prevención de consumo y en tratamiento y rehabilitación de adictos han sido marginales, y hasta 1993 representaron menos del uno por ciento del total. En 1994 aumentaron al 4 por ciento, lo que refleja una mayor preocupación de la sociedad respecto a los problemas de consumo de drogas ilegales.

Las cifras obtenidas muestran algunas características que no fue posible explicar. Por ejemplo, el gasto de las fuerzas armadas en represión del narcotráfico aumentó sustancialmente en 1992 y 1993. Sin embargo, estos aumentos se concentraron en la armada nacional, de lo cual no fue posible encontrar explicación.

Al analizar las proporciones del gasto asignado al Departamento Administrativo de Seguridad, las fuerzas armadas y la policía antinarcóticos a lo largo del tiempo, no se encuentra tendencia alguna. Estas proporciones varían, pero no en una forma explicable para el analista.

Los gastos antidrogas cuantificables no han representado proporciones sustanciales del producto interno bruto (PIB) o del gasto público, aunque han variado en respuesta a los asesinatos de líderes políticos atribuibles al narcotráfico o a acciones narco-terroristas. El gasto antidrogas total mensurable representó el 0.15 por ciento del PIB en 1978, año después del cual disminuyó continuamente hasta llegar a 0.09 por ciento en 1982. Esta proporción se mantuvo estable hasta 1990, cuando en respuesta al asesinato de Luis Carlos Galán casi se dobló llegando a 0.17 por ciento, creciendo luego hasta 0.27 por ciento en 1994. La proporción del gasto antidrogas en el gasto público también ha sido baja. Durante los años 80 permaneció en alrededor de 0.6 por ciento, y aumentó a 1.5 por ciento en 1993. Los gastos antidrogas también han sido bajos comparados con los gastos sociales, pues nunca han sido mayores al 2.8 por ciento de aquellos. Por consiguiente, no parece que la lucha contra las drogas haya sido causa de reducciones en el gasto social. Es necesario advertir que los resultados obtenidos deben ser interpretados con mucha cautela. Sin embargo, es claro que el gasto antidrogas ha sido activado como reacción al narco-terrorismo y a las presiones externas, y no en prevención.

Las políticas antidrogas del gobierno del presidente Gaviria (1990-1994) y las relaciones colombo-americanas

Las relaciones de Colombia con los Estados Unidos son uno de los puntos claves en el estudio de la temática de las drogas en Colombia. El trabajo de Tokatlian (1997) complementa sus investigaciones anteriores, que habían estudiado en detalle las relaciones entre dichos países hasta comienzos del gobierno del presidente Gaviria (Tokatlian, 1990).

En su prolijo trabajo Tokatlian argumenta que al llegar al poder Gaviria consideró que Colombia estaba pagando una proporción demasiado alta de los costos de la guerra contra las drogas, y buscó cambiar algunas políticas y demostrar su autonomía. El autor caracteriza las estrategias antidrogas del gobierno de Gaviria del siguiente modo. Primero, como un intento de diferenciar entre el narco-terrorismo y el narcotráfico, el primero de los cuales debía combatirse en Colombia, mientras que el segundo era un problema mundial que debía combatirse a nivel

global y no de un país en particular. Segundo, como un esfuerzo por "desnarcotizar" las relaciones entre los Estados Unidos y Colombia. Tercero, como un reconocimiento de que la "desnarcotización" implicaba la existencia de temas y objetivos de política diferentes en los dos países, aunque hubiera mucho de complementario entre ellos.

En la segunda sección, Tokatlian elabora una evaluación de las políticas antidrogas que prevalecieron durante los doce años anteriores al gobierno del presidente Gaviria, llegando a las siguientes conclusiones: i) hubo un énfasis muy fuerte en las políticas represivas, incluyendo erradicación, extradición y una creciente penalización de todas las actividades relacionadas con las drogas ilegales; ii) se realizó un ataque indiscriminado y descoordinado a todas las etapas del negocio ilegal, aunque la lucha contra la cocaína se concentró en Colombia; iii) no existió una política antidrogas eficaz, pues frecuentemente las acciones de los poderes legislativo y judicial contradecían las del gobierno; iv) el crecimiento de la industria de drogas ilegales impregnó muchos aspectos de la sociedad colombiana y las drogas ilegales se convirtieron en un tema clave de la política gubernamental. Durante este período, además, el tema dejó de ser de política interna y se convirtió en internacional; v) a pesar de la importancia de las drogas, las acciones de política no resultaron en la modernización de las instituciones que debían enfrentar la lucha contra ellas; vi) las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos tuvieron varios ciclos, variando en el grado de colaboración y enfrentamiento; vii) las relaciones entre los dos países se formularon dentro del contexto de la Guerra Fría y del conflicto Este/Oeste, y viii) la asimetría de poder entre Colombia y los Estados Unidos hizo que Colombia siempre tomara una postura defensiva.

La tercera sección estudia la evolución de las políticas del presidente Gaviria, desde la extradición hasta el "sometimiento", y finalmente la eliminación de la extradición. Tokatlian argumenta que al finalizar la Guerra Fría los Estados Unidos cambiaron su política, justificando la intervención con el propósito de extraditar narcotraficantes, y rechazando los conceptos tradicionales de soberanía. Colombia reaccionó formulando su política de "sometimiento", basada en una estrategia de incentivos y castigos. Esta política colombiana dividió las opiniones dentro del gobierno y del congreso estadounidenses, en los que algunos miembros la apoyaban mientras otros la rechazaban. Al aprobarse la Constitución de 1991 que declaró inconstitucional la extradición, la política colombiana perdió su elemento de castigo más importante y tuvo que basarse solamente en los incentivos. La fuga de Pablo Escobar debilitó el apoyo a la política colombiana en los Estados Unidos y las relaciones entre los dos países empezaron a deteriorarse, lo que se acentuó después del fracaso de la Cumbre de San Antonio, en 1992. Este proceso se agravó por dos factores: las cortas penas recibidas por los narcotraficantes que se acogieron al "sometimiento", y el continuo crecimiento de la industria ilegal de las drogas. Simultáneamente, dentro de los Estados Unidos las fuerzas prohibicionistas y represivas se fortalecieron, y en los pocos estados en que el consumo de marihuana había sido legalizado, nuevas leyes revirtieron esas políticas tolerantes. La combinación de estos factores llevó a tensionar las relaciones colombo-americanas a fines del gobierno de Gaviria.

En la cuarta sección, Tokatlian analiza la forma en que el gobierno colombiano, sin presiones de parte de los Estados Unidos, empezó la campaña de fumigación aérea de los cultivos de adormidera. Aparentemente, Gaviria reconoció la necesidad de controlar este nuevo cultivo antes de que se le fuera de las manos. El gran daño al medio ambiente causado por los cultivos de adormidera en las zonas altas del bosque andino, fue otro factor que determinó esa decisión.

El ensayo continúa con un análisis de los intentos del gobierno de Gaviria por promover la cooperación bilateral y multilateral en el campo de las drogas. Estos intentos no fueron muy

exitosos y no llegaron a establecer agendas ni prioridades de política comunes, ni acuerdos regionales fuertes. Las diferencias en las cuestiones de política e intereses de cada país simplemente eran demasiado grandes. Más aún, como la represión ha sido la única estrategia de política viable a nivel internacional, los gobiernos tienen conciencia de que, en el mejor de los casos, lo más que pueden lograr es el desplazamiento de la industria ilegal de las drogas a otros países. Esto limita las posibilidades de efectuar acuerdos multilaterales amplios y sólidos.

En la sexta sección se hace un seguimiento a las ideas legalizadoras en Colombia, y se muestra que los grupos que proponen ese enfoque de las drogas no han tenido organizaciones fuertes en el país, paso que Tokatlian considera necesario para resolver el problema de las drogas. Desafortunadamente, en los Estados Unidos este tema sigue siendo tabú. El autor muestra cómo Gustavo De Greiff, el entonces ampliamente respetado Fiscal General, argumentó en favor de la legalización, y luego la Corte Suprema eliminó como delito la posesión de dosis personales de drogas ilícitas. Sin embargo, el gobierno colombiano se opuso firmemente a estas medidas, argumentando que el problema real eran las organizaciones criminales transnacionales, las que no se destruirían legalizando las drogas. Tokatlian concluye que mientras haya demanda habrá oferta de drogas y que la raíz del problema está en las políticas prohibicionistas, especialmente en los Estados Unidos.

La séptima sección del trabajo analiza la creciente participación e involucramiento militar en la guerra contra las drogas. De hecho, la militarización de las políticas antidrogas es muy peligrosa, especialmente en un país en que los derechos humanos se violan con mucha frecuencia y donde se padece una violencia fuera de control. Dado que las drogas ilegales han pasado a ser un problema de "seguridad nacional" tras el fin de la Guerra Fría, la militarización de las políticas antidrogas ha aumentado. El aumento de la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas se llevó a cabo sin muchos conflictos internos, pero ha generado nuevas áreas de conflicto entre los Estados Unidos y Colombia. Las dudas de los estadounidenses respecto a la seriedad del compromiso antidrogas colombiano y a la integridad de las fuerzas armadas, han sido fuente de desconfianza entre los militares de ambos países y obstáculos para compartir información. La mayor militarización de las políticas antidrogas también ha creado conflictos por una real o supuesta pérdida de soberanía del país. Los intentos del gobierno de Gaviria por "desnarcotizar" sus relaciones con los Estados Unidos fueron relativamente exitosos durante sus primeros años, pero al final de su período las drogas eran otra vez el factor condicionante más serio de las relaciones entre los dos países. Y, desafortunadamente, lo seguirá siendo mientras la estrategia predominante de las políticas sea represiva y prohibicionista.

El trabajo de Tokatlian llega a la conclusión de que el gobierno de Gaviria trató de concentrar sus políticas antidrogas en la lucha contra el narco-terrorismo y logró destruir el cartel de Medellín con ayuda del "sometimiento". Sin embargo, el éxito de las políticas fue solamente parcial, pues los cultivos ilegales y la producción de drogas ilícitas crecieron sustancialmente durante dicha administración. El Gobierno evitó un enfrentamiento directo con los Estados Unidos, aceptó el enfoque represivo de las políticas de ese país, y buscó activamente la cooperación internacional en su guerra contra las drogas. Su estrategia lo llevó a militarizar cada vez más las políticas antidrogas. El fracaso de los programas de modernización de las instituciones gubernamentales derivó en un conjunto de políticas débilmente coordinadas, en una notable fragmentación en la ejecución de las políticas, y en deficiencias administrativas que debilitaron todo el esfuerzo antidrogas. Finalmente, Tokatlian pronostica relaciones futuras muy turbulentas entre los Estados Unidos y Colombia, debido al énfasis en las políticas prohibicionistas.

Lo que piensan algunos participantes de la industria ilegal de las drogas

El trabajo de Manuel Hernández (1997) se basa en entrevistas profundas que buscan describir las "historias de vida" de siete participantes directos o indirectos de la industria de drogas ilegales. Este género de investigación ha proliferado recientemente en Colombia debido a la falta de fuentes formales de información en muchas zonas del país. Sin embargo, los trabajos disponibles (Molano, 1987, 1989 y 1990; Leal, 1995) se han basado casi exclusivamente en las historias de campesinos, para quienes los desplazamientos forzosos, la lucha por la tierra y la sobrevivencia han sido primordiales, y que por lo general no han participado activamente en la industria de drogas ilegales más allá de la fase de cultivo y refinación de pasta de coca.

Por un lado, Hernández entrevista a individuos que han participado activamente en esta industria ilegal o cuyos familiares cercanos lo han hecho. Los entrevistados no encajan en los estereotipos comunes de los narcotraficantes, e incluyen un miembro de una familia que ha lavado grandes cantidades de divisas generadas por el negocio de parientes cercanos, a través de una reconocida casa de cambio; una mujer que exportó cocaína a Europa en pequeñas cantidades por medio del correo regular y que transportó una maleta llena de dólares desde España a Colombia; un ex miembro del movimiento M-19 que fue enviado a Nueva York a mediados de los años 80 con una célula de esa organización, con el fin de robar cocaína a traficantes colombianos, revenderla, y así financiar actividades subversivas en Colombia; otro ex miembro del M-19 que había pasado una temporada en la región del Guaviare y tuvo buenos contactos con cultivadores de coca, refinadores y comerciantes de pasta, base y cocaína, y con miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que operan en la zona; una colombiana estudiante graduada en una universidad de Nueva York, quien proporciona a través de un prisma colombiano una visión del consumo y tráfico de drogas en esa ciudad; y, finalmente, dos entrevistas a maestros de escuelas oficiales de la región del Guaviare, quienes participan activamente en la actividad ilegal colaborando en las labores de recolección de hojas de coca.

Por otro lado, Hernández presenta una interpretación novedosa sobre los procesos que han llevado a los colombianos a participar en esta industria ilegal, dando buenas luces sobre como perciben los colombianos la industria ilegal, y el papel que los entrevistados desempeñan en ella. Cabe destacar, por ejemplo, el hecho de que todos ellos tuvieran oportunidades económicas en otros campos. Todos eran de clase media y tenían niveles de educación bastante altos. De hecho, varios eran estudiantes de la universidad privada de mayor reputación internacional del país. Por consiguiente, la pobreza personal no podía tener un papel decisivo en su incorporación a las actividades ilegales.

El común denominador y lo más notable entre los entrevistados fue la cólera que sentían contra el régimen político y social. Todos estaban convencidos de que el régimen era fundamentalmente injusto y que en el país existía una impunidad flagrante. Como Hernández explica, existe una gran indignación en la sociedad por el tratamiento indigno del que muchos de sus ciudadanos son víctimas. Las entrevistas ilustran uno de los aspectos menos investigados de la sociedad colombiana: muchos individuos parecen tener una gran necesidad de acceder a una "dignidad" social, lo cual aparentemente se traduce en un gran deseo de llegar a la cima de la pirámide social.

La participación en la industria ilegal de las drogas es, para los entrevistados, fundamentalmente una forma de rebelión semejante a la participación en organizaciones subversivas. Ninguno de los entrevistados ve su participación en la industria ilegal como algo

inmoral, pecaminoso o simplemente malo. Además, dado el abismo existente entre lo que dispone la ley y lo que realmente se hace, y la gran impunidad que prevalece en el país, violar la ley no es una acción importante que conlleve censura social. Otra característica común en todos los entrevistados es su percepción de la irrelevancia de la ley como factor que limite su comportamiento. Como ellos no reconocen al régimen como legítimo, sus leyes son solamente parte de sus mecanismos de control ciudadano, contra los cuales es legítimo rebelarse. Las entrevistas muestran una relación entre la acción subversiva y la industria de drogas ilegales que no era clara antes. No se trata de que exista o no la "narco-guerrilla", sino simplemente de que quienes se sienten atrapados por el sistema consideran la guerrilla y el narcotráfico como actividades alternativas con qué expresar su rebelión al régimen. No es sorprendente que ex miembros de grupos guerrilleros terminen involucrados en la industria de drogas ilegales.

Las entrevistas también ilustran el profundo grado de penetración y amplia aceptación de la industria ilegal en la sociedad colombiana. Gran parte de la riqueza privada del país ha sido acumulada por medio de mecanismos de dudosa legalidad, violando a lo menos algunas leyes (evadiendo impuestos, sobornando empleados públicos o privados, ejerciendo presión sobre legisladores y gobernantes, y así sucesivamente). En este ambiente la industria ilegal de las drogas ha florecido durante los últimos veinticinco años, tiempo durante el cual se ha convertido a los ojos de muchos en una industria más. Seis de los siete entrevistados tenían edades de entre los 22 y 35 años, y el séptimo tenía cuarenta años. Todos estos individuos pertenecen a una generación para la cual la industria ilegal es un dato. Desde que ellos tienen noción, la industria ha estado allí; no tienen memoria de una Colombia sin drogas ilegales, y estas proporcionan un canal comúnmente aceptado para enriquecerse, además de ofrecer una oportunidad para expresar su deseo de rebelión. Moralmente, no es distinto a ningún otro negocio.

Es interesante que para los entrevistados su participación en el narcotráfico no ha sido una panacea. La familia involucrada en el negocio de la casa de cambio parece tener muchos problemas y conflictos personales. Sus actividades ilegales les han generado fuertes presiones que se han traducido en problemas de salud; han padecido experiencias violentas y encuentros con la ley que han incluido el encarcelamiento de algunos de sus miembros. La familia parece estar atrapada en un patrón de consumo muy alto, y aunque han acumulado capital su situación financiera es inestable. En los casos de los otros entrevistados, no ha existido una acumulación de capital significativa. Sin embargo, sí es cierto que en la región del Guaviare los campesinos vinculados a la industria ilegal de las drogas tienen ingresos superiores a los de quienes no participan del negocio, aunque tales ingresos distan mucho de proporcionar un nivel de consumo alto o una seguridad económica, y sí están relacionados con niveles de violencia muy altos.

Todos los entrevistados expresan sentimientos antiamericanos, aunque no son nacionalistas. Esto no es sorprendente en un país con muy baja cohesión social, en el que prevalece un comportamiento individualista extremo. Es probable que los sentimientos antiamericanos sean una forma de justificar las actividades ilegales de quienes los expresan.

2. Los estudios en el Perú

La literatura sobre las drogas ilegales en el Perú es bastante menor que en Colombia, y el número de investigadores dispuestos a trabajar estos temas es relativamente reducido. Por eso, en el Perú se efectuaron solo tres trabajos en el marco del cual se hace referencia en estas páginas al proyecto del PNUD.

"Estructura económica, tamaño e implicaciones económicas de las drogas ilegales en el Perú"

La investigación, realizada por Elena Álvarez y asociados, muestra que a partir de principios de los años 80, a pesar de aumentos en el número de hectáreas cultivadas, el peso relativo de la industria de la coca en la economía peruana disminuyó sustancialmente debido a grandes caídas en los precios de los productos ilegales. Este fenómeno se acentuó durante los años 90, de manera que en 1988 la industria representó aproximadamente un 8 por ciento del PIB, porcentaje que cayó a menos de 2 por ciento en 1995. Simultáneamente, la mayoría de los campesinos han dejado de ser solamente cultivadores de coca y actualmente están involucrados en la producción de pasta de coca y aun de base de cocaína. Esta evolución se atribuye a un intento por mantener niveles de ingreso mínimos frente a la caída de precios. Otra evolución importante ha sido el cambio en la distribución espacial de los cultivos, los cuales se han establecido en un número cada vez mayor de departamentos. Como era de esperar, las estimaciones muestran que el ingreso recibido por las familias cultivadoras, aunque mayor que el de otros campesinos, es bastante bajo, siendo similar al ingreso per cápita nacional de 1 500 dólares al año.

Los datos estimativos disponibles del área cultivada varían sustancialmente entre 100 mil y 300 mil hectáreas, dependiendo de la fuente. El trabajo de Álvarez y asociados establece un rango para 1993 de entre 145 mil y 175 mil hectáreas de coca.

Respecto de la evolución histórica de la industria ilegal de las drogas y los cambios recientes en su estructura, se describe la organización de la producción que incluye a los cultivadores y a los acopiadores o "traqueteros" (quienes en el pasado compraban hojas de coca para su procesamiento, pero que actualmente compran de preferencia pasta básica o base a los campesinos). Los traqueteros actúan en nombre de mayoristas cuya organización o "familia" procesa y alista el producto para venderlo a empresas exportadoras que proporcionan el transporte internacional, conectadas directamente con las organizaciones criminales internacionales, principalmente los carteles colombianos. Las empresas exportan casi exclusivamente base de cocaína, que en la jerga peruana se llama "base reina". Los trabajos de campo indican que en el Perú existen aproximadamente unas cuarenta empresas. Confiscaciones recientes indican que la producción de cocaína ha aumentado en el Perú, aunque no está claro qué tanta se exporta y cuánta se utiliza en el consumo interno.

La droga se acopia en "caletas" y se transporta a las "medias" o sitios desde los cuales se exporta (pistas de aterrizaje o puertos). Las caletas y medias están continuamente cambiando para así disminuir el riesgo de detección. Mientras que la presencia colombiana siempre ha sido importante, la participación peruana en la exportación ha aumentado durante los últimos años, aunque no es posible determinar la magnitud de este fenómeno.

El sector ilegal está actualmente en crisis debido a una combinación de factores: el fortalecimiento de las políticas represivas en el Perú indujo a los carteles a aumentar los cultivos en Colombia; la destrucción del cartel de Cali eliminó vínculos con los exportadores, y la infestación de cultivos por un hongo conocido como "el gringo", afectó a muchos cocaleros.

El empleo directo rural en cultivos ilegales, en 1993, se estima entre 150 000 y 174 000 ocupados, o sea, un 7 por ciento de la población rural económicamente activa y un 2 por ciento de la población económicamente activa del país. A su vez, los encadenamientos hacia atrás de la actividad ilegal con la industria nacional parecen ser mayores de lo que se suponía. Las

compras de productos químicos nacionales se estimaron entre un 13 y un 18 por ciento de la demanda intermedia de insumos, materias primas, y otros de la industria.

La industria ilegal de las drogas ha contribuido notoriamente al deterioro ambiental reflejado en la contaminación de las aguas, la destrucción de la fauna y la flora, y el deterioro de los suelos. Estos problemas surgen del mal uso de productos químicos en los cultivos (muchos herbicidas y fertilizantes usados están prohibidos en los Estados Unidos y Europa, pero son traídos al Perú de contrabando), y de la falta de derechos de propiedad sobre la tierra que desincentiva su protección, puesto que hace que los cultivadores traten de maximizar sus beneficios a corto plazo.

En estas condiciones, los efectos ambientales de largo plazo pueden ser devastadores.

Respecto de las repercusiones macroeconómicas de esta industria ilegal, y utilizando cifras trimestrales de 1981 a 1995, el trabajo de Álvarez y asociados muestra la existencia de una "cointegración" entre las tasas de inflación, la tasa de cambio real, las reservas internacionales, y las exportaciones ilegales. Esto indica que a pesar de la paulatina disminución de la importancia de las drogas ilegales dentro de la economía peruana, estas sí han tenido, y continúan teniendo, efectos macroeconómicos importantes. Sin embargo, el análisis sugiere que la monetización de las divisas generadas por las drogas ilegales fue bastante mayor en el período 1981-1988 que en años más recientes. La industria ilegal también ha tenido una repercusión importante sobre la bolsa de valores, especialmente sobre el precio de las acciones que se han utilizado como medio de lavado de activos ilegales.

Álvarez y asociados estudian también los efectos de la industria ilegal en varias regiones y ciudades del país, y encuentran resultados semejantes a los obtenidos en Colombia (Thoumi, 1994). Las zonas productoras de coca padecen los síntomas de la "enfermedad holandesa": aumentos de costos de la mano de obra, desplazamiento de otros cultivos por la coca, y crecimiento del sector de servicios y productor de bienes de transporte difícil. En estas zonas los precios de los bienes "no transables", es decir, los que no se pueden importar de otras zonas, aumentan notablemente encareciendo la zona con relación al resto del país. También es cierto que los ingresos de los campesinos productores de coca exceden bastante los de sus pares de otros sitios del país. Es también evidente que la colonización de la selva peruana durante las dos últimas décadas ha sido dinamizada por la industria ilegal, sin la cual aquella hubiera sido bastante más lenta.

La explotación de cultivos ilegales también ha contribuido sustancialmente a la deforestación y a la depredación de los recursos, y el uso descuidado de muchos productos químicos está dando muestras de afectar la salud del campesinado.

"Coca, sociedad y Estado en el Perú"

Julio Cotler proporciona en este trabajo un panorama de la evolución social, política y económica del Perú y de las políticas de los últimos gobiernos, y argumenta que estas contribuyeron a crear un entorno que fomentó el desarrollo de la industria de drogas ilegales en ese país. Este es el primer estudio que trata de explicar por qué los cultivos de coca se desarrollaron en el Perú durante los últimos años. Aunque el trabajo tiene una visión de largo plazo, el análisis se concentra en los últimos quince años.

Cotler comienza describiendo los cambios más importantes experimentados por la sociedad peruana durante el siglo 20, resaltando algunas características del proceso de cambio que han contribuido al desarrollo de la industria de drogas ilegales. Al evaluar la historia peruana, Cotler concluye que "el largo período de transformaciones y conflictos en el Perú culminaron en la guerra y la hiperinflación, debido a que los partidos se encontraron fijados en prácticas e ideologías excluyentes e irreconciliables en circunstancias que el modelo de organización económica y social centrado en el Estado se había agotado, en el Perú y en América Latina, y se procesaban intensos cambios internacionales, de todo orden". Esta crisis institucional y económica propició el desarrollo de los cultivos ilegales y de algunas organizaciones criminales, especialmente en zonas alejadas del poder central de Lima.

Al analizar "la sociedad de la coca", Cotler intenta explicar las condiciones para el desarrollo de la industria ilegal, y la generalización y aceptación de patrones de comportamiento tolerantes de la ilegalidad y que no otorgan importancia a las repercusiones de las acciones individuales sobre la sociedad.

A partir de ello, el autor resume la evolución de la producción de coca, sus precios y los cambios en la composición demográfica de la selva causados por el desarrollo de la industria ilegal. Aquí se muestra cómo ha crecido la producción, cómo los precios de la coca aumentaron enormemente durante los años 70 y cayeron en la década siguiente, y cómo en la selva aumentó notablemente el número de jornaleros de baja educación.

Esto se relaciona estructuralmente con la dificultad que las capas "cholas" de la población han tenido para escalar peldaños económicos y políticos y con el surgimiento de la informalidad como situación común frente al Estado, lo que contribuyó a promover la migración hacia la selva. A ello se suma la incapacidad del Estado para garantizar precios razonables de los productos legales y para asignar derechos de propiedad, proceso que se paró en 1978. Todo esto llevó a que "los agricultores, al igual que el resto de los sectores populares del país, arribaran a la conclusión que la 'ilegalidad' era el medio para lograr sus objetivos de progreso". El crecimiento de los cultivos de coca refleja estas realidades.

Respecto a la percepción ciudadana en torno al tema de la coca, Cotler analiza varias encuestas de opinión sobre el problema de las drogas. En 1988 una encuesta a 1 200 líderes de todas las clases sociales muestra que la mayoría consideraba que el "problema" de las drogas no era peruano sino americano, que el Perú se beneficiaba de la industria ilegal, que ni los Estados Unidos ni el Perú habían hecho lo suficiente para lidiar con el problema, y que la lucha contra los campesinos productores era resultado de la necesidad de encontrar un chivo expiatorio. Sin embargo, "el 71% clasificó el problema de las drogas entre los tres problemas más importantes que confrontaba el país; pero cuanto mayor el nivel educativo y cuanto más a la 'izquierda' del abanico político se definía el entrevistado, menor importancia otorgaba a dicho problema". Por otra parte, una encuesta de 1990 al público en general encontró que "sólo el 1% de los entrevistados, situados en el estrato más pobre de la población consideró que el narcotráfico era el principal problema del país". Encuestas más recientes (1992 y 1995) detectaron una mayor preocupación por el narcotráfico entre la población.

En cuanto al papel del Estado frente al problema de la coca, el autor hace un recorrido histórico desde la postguerra hasta la coyuntura actual. El gobierno del presidente Alberto Fujimori, inspirado originalmente en los trabajos de Hernando De Soto que enfatizaban el fortalecimiento de los derechos de propiedad y la creación de mercados modernos, planteó la necesidad de dar títulos formales de propiedad a los colonos como medida para disminuir los incentivos a su participación en la economía ilegal. La "doctrina Fujimori" también discriminaba

entre los campesinos agricultores y los delincuentes, es decir los traficantes de drogas. El enfoque seguido por Fujimori le creó conflictos con sectores del gobierno estadounidense que criticaban no solamente la debilidad de su lucha contra las drogas sino algunas violaciones de derechos humanos. Finalmente, en 1991, el gobierno peruano firmó un convenio antidrogas que consagró el "desarrollo alternativo como el logro de propósitos múltiples encaminados a la formación y consolidación de la economía de mercado, la democracia y los derechos humanos". Sin embargo, la política antidrogas peruana basada en el desarrollo alternativo, la erradicación y la prohibición, ha tenido un comportamiento variable en el tiempo debido en parte importante al predominio de la lucha contra Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en las metas del gobierno.

En sus conclusiones Cotler arguye que el presidente Fujimori enfrenta un dilema: por un lado, para lograr que sus políticas tengan efectos significativos sobre la producción de coca es necesario involucrar a las sociedades civiles locales en su formulación e implementación; pero, por otro, las políticas de su gobierno han sido formuladas por burócratas "desde arriba", sin participación activa de las comunidades involucradas. Cotler argumenta que, dado este patrón de formulación e implementación de políticas, estas no tienen posibilidades de éxito.

"Estudio sobre aspectos legales: praxis penal del control del lavado de dinero en el Perú"

En este estudio, Luis Lamas comienza presentando un panorama de la legislación vigente: su trasfondo y antecedentes, sus fundamentos económicos, y la legislación penal. El trabajo se concentra en la configuración legal del lavado de dinero como delito y estudia la legislación referente al secreto bancario, la receptación y la repatriación de capitales, entre otros.

Lamas encuentra que el marco legal es débil, señalando varias contradicciones e inconsecuencias de política, entre las que destacan las contradicciones entre las políticas del programa de liberalización de la economía y del régimen cambiario, y las políticas anti-lavado de dinero.

El estudio concluye con una serie de recomendaciones que comprenden cambios significativos en el programa de liberalización de la economía seguido por el gobierno, y otros cambios en la legislación, tales como la penalización del "testaferrato" y otros comportamientos que facilitan el lavado. A pesar de que muchas de las recomendaciones no son fáciles de adoptar, ellas ilustran uno de los dilemas más graves de la situación actual: para que las políticas antidrogas tengan éxito, es necesario tener un Estado bastante represivo, posiblemente mucho más represivo del que sería compatible con una sociedad democrática.

3. Los estudios en Bolivia

De los cuatro estudios contratados en Bolivia para el proyecto auspiciado por el PNUD, dos se terminaron exitosamente: un trabajo sobre el tamaño y efectos macroeconómicos de la industria ilegal de las drogas, efectuado por Clark Joel, y otro sobre la estructura industrial del narcotráfico en Cochabamba que además estudia los efectos de tal industria sobre esa región, realizado por Roberto Laserna con la colaboración de Gonzalo Vargas y Juan Torrico.

"Tamaño y repercusión macroeconómica de la industria de coca/cocaína en la economía boliviana"

El trabajo de Clark Joel tuvo por objeto principal estimar un orden de magnitud del tamaño de la industria de la coca y la cocaína, y de la rentabilidad de las diferentes etapas del negocio.

El estudio muestra que los plantíos de coca se expandieron notablemente durante los años 80, pero que el área cultivada ha permanecido relativamente estable desde 1988. El valor agregado directo en Bolivia se estima entre 152 y 204 millones de dólares por año, suponiendo que todas las exportaciones de base y cocaína se efectúan f.o.b.(franco a bordo), es decir, que los bolivianos no participan en el contrabando y mercadeo internacional de las drogas. El estudio también argumenta que una parte significativa de las utilidades generadas por esta industria se invierten en el exterior, debido a que la capacidad de absorción de la economía boliviana es muy pequeña puesto que en Bolivia no hay suficientes oportunidades de inversión para los capitales ilegales. Esto hace que la cantidad que se queda en el país para ser consumida e invertida sea solamente entre 115 y 133 millones de dólares.

El valor agregado directo e indirecto, incluyendo los efectos multiplicadores, se estima entre 227 y 263 millones de dólares, o sea entre 3.8 y 4.4 por ciento del PIB. Las exportaciones brutas de base y cocaína se estiman entre 156 y 242 millones de dólares, de los cuales entre 73 y 109 millones permanecen en el país. Estas cifras equivalen a entre un 8.8 y un 13.2 por ciento de las exportaciones legales. El autor estima que la industria genera 71 300 empleos directos en la región del Chapare, y que el empleo total, directo e indirecto, fluctúa entre 107 000 y 135 000, o sea entre un 5 y un 6.4 por ciento del empleo lícito del país.

Todos los estudios bolivianos hasta la fecha han supuesto que los bolivianos no se benefician del valor agregado generado por el contrabando, sino solo del generado en los procesos productivos dentro del país. El estudio elaboró varios escenarios basados en diversos supuestos sobre la participación de residentes bolivianos en el narcotráfico internacional, para estimar la posible vulnerabilidad de la economía boliviana a esas actividades. Si se supone que una cuarta parte de las exportaciones bolivianas de pasta y cocaína las controlan residentes bolivianos, que la mitad de las utilidades son repatriadas, y que dos terceras partes de estas son gastadas en productos bolivianos, se encuentra que la contribución de la industria ilegal aumenta de 4 al 7 por ciento del PIB.

El autor también concluye que con el programa de desarrollo alternativo se ha "logrado mucho en términos del desarrollo de la infraestructura en el Chapare y del apoyo crediticio y la asistencia técnica para las cosechas alternativas"; se "ha logrado aumentos exitosos en las áreas cultivadas con esos productos"; y se "ha ayudado a reducir la dependencia en la industria de la coca/cocaína como fuente de ingreso y empleo", pero dicho programa "no ha podido proporcionar un producto o combinación de productos que sean igualmente rentables y que disfruten de un mercado masivo, en caso de que la coca desaparezca." En realidad, no se debe esperar que el desarrollo alternativo proporcione esa clase de soluciones. Solamente "se debe esperar que establezca las condiciones que faciliten el desarrollo de nuevas fuentes de ingreso y empleo. El programa puede solamente facilitar el desplazamiento de la coca a otras cosechas, pero no se puede esperar que por sí solo produzca este cambio."

"La estructura industrial del narcotráfico en Cochabamba"

Los autores Roberto Laserna, Gonzalo Vargas y Juan Torrico presentan aquí un estudio detallado de la industria de coca y cocaína en Cochabamba, basado en trabajos de campo, archivos judiciales y policiales, entrevistas con miembros de la policía y un químico de esa institución, y siete largas y profundas entrevistas con actores del narcotráfico, algunos de los cuales se encontraban pagando condenas carcelarias. La meta principal del trabajo fue aprender sobre la estructura de la industria ilegal de las drogas en Cochabamba.

El ensayo presenta una visión panorámica de la economía regional de Cochabamba y resume los resultados de estudios anteriores. Luego presenta y analiza la información encontrada en los archivos policiales y judiciales, y en las entrevistas. Además, utilizando el trabajo de campo, describe en detalle el proceso productivo ilegal, los insumos utilizados, y las relaciones de la industria con la economía regional. A continuación, analiza los cambios que ha experimentado la estructura de la industria, muchos de los cuales han sido en respuesta a las políticas gubernamentales.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes. Primero, la economía regional de Cochabamba está estructurada alrededor de pequeñas unidades productivas de carácter familiar, en las que la confianza juega un papel importante. Segundo, estas unidades son bastante independientes entre sí, característica que le da a la industria de la coca y cocaína mucha flexibilidad y adaptabilidad para responder a los cambios en el entorno en que opera. Tercero, la producción de cocaína requiere tecnologías muy sencillas, y muchos campesinos han aprendido la química necesaria para producir pasta o base de cocaína. De hecho, una proporción muy importante de campesinos están involucrados en la producción de pasta de coca. Cuarto, las fábricas de pasta de coca son muy primitivas y están organizadas para dificultar su detección y minimizar riesgos y pérdidas. Quinto, la industria ilegal emplea principalmente jóvenes. Se estima que ella ocupa entre un 12 y un 16 por ciento de la fuerza laboral de la región del Chapare. Sexto, al avanzar el proceso productivo y el mercadeo el número de actores de la industria disminuye. Séptimo, la mayoría de los insumos químicos son traídos del exterior de contrabando. Octavo, las políticas represivas han creado incentivos para que los campesinos se involucren en la manufactura de pasta y para que la escala de las operaciones se reduzca. Así, el tamaño promedio de los laboratorios destruidos ha disminuido a lo largo del tiempo. Esto hace que las políticas actuales logren muchas victorias parciales, pero que no puedan ganar la "guerra".

4. Anotaciones finales

Los estudios aquí comentados han permitido pintar un cuadro más claro y verídico de la industria de drogas ilegales en Bolivia, Colombia y el Perú, y resaltan la complejidad de la problemática que enfrentan los países en este campo. Una lección compartida por el equipo del proyecto ha sido la necesidad de profundizar en otros aspectos muy importantes, entre los que sobresalen los relacionados con el mercado internacional de insumos químicos utilizados en la producción de drogas ilegales, las relaciones de las organizaciones exportadoras de productos ilegales con el crimen organizado internacional, los efectos sobre el medio ambiente de los cultivos y manufacturas ilícitas, y las políticas antidrogas. Esto, además de los relacionados con algunas políticas específicas como los programas de desarrollo alternativo, el control del lavado de divisas y activos, la extradición (incluyendo sus alternativas como el establecimiento de

cárceles "intermísticas")⁵, y en general todos los temas relacionados con el consumo de drogas ilegales en Colombia. Es claro que los trabajos aquí comentados significan un avance en el conocimiento de la temática de las drogas ilegales, pero no agotan los temas de investigación importantes.

Por otra parte, la industria de drogas ilegales está continuamente adaptándose a las cambiantes políticas y a la situación nacional e internacional, y lo que se detectó en 1995 no necesariamente es válido hoy. Esto hace que además de estudiar los importantes temas mencionados, sea necesario actualizar los cuadros de la realidad y los análisis de la misma. Estos estudios son un prerrequisito de la formulación y evaluación de políticas necesarias para establecer un diálogo a niveles nacionales e internacional, que "desdemonice" el tema de las drogas psicoactivas.

⁵ El neologismo "intermístico" alude a temas y problemas que en su origen han sido de carácter nacional ("doméstico") y luego adquieren carácter internacional o transnacional. Así, en un campo "intermístico" como el tráfico de drogas, se habla ya de cárceles "intermísticas", que rebasan las fronteras de jurisdicción nacional.

DROGAS EN COLOMBIA: LOS EFECTOS DE UNA ECONOMÍA GANGSTERIL

Ricardo Vargas M.¹

1. Marco histórico reciente

A partir de la década de los 90 Colombia se caracteriza por poseer una economía ilegal diversificada, que se genera y dinamiza por la presencia de producción, transformación y tráfico de coca, amapola y marihuana. En efecto, a lo largo de los años 70 Colombia fue conocida mundialmente como un país productor y exportador de marihuana. A fines de esa década y durante los años 80, la imagen colombiana se desplazó a la condición de país procesador de cocaína y, sobre todo, país sede de las principales organizaciones del narcotráfico con capacidad de exportación hacia los mercados consumidores de los Estados Unidos y de Europa. Durante este período, las cifras oficiales sobre producción de coca en Colombia se ubicaron en el rango de las 16 000 y las 35 000 hectáreas, lo que llevó a que el país se situara como el principal importador de base de coca de Bolivia y el Perú, con el fin de satisfacer una demanda internacional en crecimiento permanente.

En las transformaciones experimentadas por la economía ilegal de las drogas en Colombia han influido una serie de cambios dentro del circuito de las drogas en el mundo. Veamos las principales características de esos cambios en el ámbito internacional:

a) Mientras el mercado de la cocaína en el interior de los Estados Unidos experimentó a fines de los años 80 una saturación de la oferta que contribuyó a una disminución de precio, llegando a 14 000 dólares/kilo en 1990², el mercado europeo alcanzó, a partir de ese período y en el circuito de venta al por mayor de la cocaína, precios que se sitúan entre los 50 000 y los 60 000 dólares/kilo, lo que llevó a calcular que el porcentaje del mercado europeo frente al total de los ingresos netos de las drogas ilegales en Colombia se ubicaba entre un 35 y un 60.6 por ciento, al comenzar los años 90.

¹ Investigador del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá, Colombia.

² Tendencia en la cual coinciden los principales analistas de los impactos macroeconómicos del narcotráfico en la economía colombiana. Eduardo Sarmiento (1990) señala, incluso, un precio de 10 000 dólares/kilo al por mayor, a partir de 1989. (Véase Garay, 1993, y cuadros comparativos y referencias bibliográficas en Vargas y Barragán, 1993).

En otras palabras, a lo largo de la actual década se produce un estímulo a la oferta por parte del mercado europeo que viene incidiendo significativamente en el tamaño de los cultivos de coca en Colombia. Cabe aclarar que las tendencias señaladas de disminución de precios en los Estados Unidos se inclinan a revertirse, con recuperaciones estables que los sitúan en promedios de 20 000 dólares/kilo.

b) Mientras tanto, del lado de la oferta la producción de coca boliviana experimenta una relativa estabilización entre 47 000 y 48 000 hectáreas de cultivos, determinada por la fuerte presión norteamericana respecto a cuotas de erradicación anual de la coca. Esta permanencia del área de producción boliviana ha sido compensada con una mejoría de los rendimientos, lo cual se explica por la intensificación de los cultivos, el aumento de densidad de las plantaciones, y el perfeccionamiento de la tecnología utilizada.

c) A la vez, en el Perú se produce un relativo estancamiento de las áreas de cultivo, calculadas para 1995 en 115 300 hectáreas. Lo más significativo en el caso peruano es la movilidad de los cultivos, hecho que contribuye a variar el viejo mapa cocalero del país andino, llevando a regiones como Aguaytia (20 por ciento del total del área cultivada a nivel nacional) y Apurímac (16 por ciento) a sustituir parcialmente los tradicionales cultivos de la región del Alto Huallaga. La disminución relativa de las áreas peruanas de coca se explica por la presencia del hongo *fusarium oxysporum*, que afectó unas 20 000 hectáreas de coca en los años de 1992 y 1993.

Cabe señalar que hacia septiembre de 1995, con la detención de la cúpula del cartel de Cali en Colombia, la región del Alto Huallaga experimentó la peor caída de precios dada su alta dependencia de los traficantes de la capital del Valle del Cauca. El hecho generó situaciones de hambruna en la zona, lo cual motivó desplazamientos de campesinos hacia otras regiones. Asimismo, esta caída de precios del Alto Huallaga llevó al auge de los precios de la base de coca en Colombia, que los bajos salarios y las condiciones de producción del Perú contribuían a mantener deprimidos. En efecto, desde fines de 1995 las zonas productoras de Colombia experimentaron un incremento del precio de la base de coca que se mantuvo hasta junio de 1996, situándose en 1 200 dólares el kilo, mientras en 1995 estuvo en un promedio de 600 dólares el kilo de base.

En el caso de la coca peruana, a las enfermedades biológicas habría que agregar los efectos disuasivos en los traficantes colombianos de las medidas prohibitivas del gobierno peruano contra el desplazamiento de avionetas en la frontera colombo-peruana, ordenando disparar contra las aeronaves no identificadas.

d) Finalmente, debe destacarse la aparición de una demanda de heroína en el interior de los Estados Unidos con características distintas al consumo intravenoso (heroína fumable e inhalable). Ello genera una transformación en los rituales de consumo, lo que contribuye a que esta droga circule por los canales propios de la cocaína, incidiendo en la consiguiente pérdida de "percepción de peligrosidad" tradicionalmente vinculada a la jeringa y la eventual transmisión del VIH (virus de inmunodeficiencia humana). Esta variedad de consumo rompió la estabilización del número de heroinómanos, calculado en 500 000 durante décadas, siendo hoy una de las drogas ilegales que experimenta más crecimiento de la demanda interna. Estas características del nuevo auge de la heroína contribuyeron a que narcotraficantes colombianos tuvieran acceso a una porción del mercado norteamericano de los opiáceos. El incremento de los cultivos de amapola en Colombia se relaciona con este fenómeno.

Por otra parte, vale la pena considerar los cambios internos que repercuten directa o indirectamente en el auge de los cultivos ilícitos en Colombia.

i) El sector agropecuario atraviesa por una seria situación, que se expresa en la escasez de nuevas tecnologías, bajos rendimientos de los principales productos, limitada capacidad de acceso a los créditos por parte del campesino, y la acentuada caída de los precios del café a comienzos de la década del 90. Estos hechos se agravaron con las políticas de internacionalización de la economía, lo que generó una baja capacidad de competencia del sector frente a las importaciones legales e ilegales, todo lo cual se tradujo en una gran inseguridad social reflejada en un incremento de la pobreza absoluta en el campo.

Entre 1990 y 1994, la balanza comercial agropecuaria disminuyó en un promedio anual del 6.6 por ciento, evidenciando el menor dinamismo de la actividad agroexportadora frente a las importaciones agropecuarias. Durante el mismo período, el PIB agropecuario registró un crecimiento anual promedio de apenas el 1.4 por ciento frente al 4.5 por ciento del quinquenio anterior. La pobreza rural aumentó del 26 al 31 por ciento, entre 1991 y 1992. La disminución del empleo explica la agudización de la pobreza rural.

ii) Se vive una grave situación de violencia, tanto derivada del conflicto bélico interno como de una violencia social que refleja los niveles de impunidad en el país, que fluctúan entre el 97 y el 99 por ciento. En el caso de un solo departamento, el Putumayo, la violencia social ha alcanzado cifras de 425 muertes violentas por cada cien mil habitantes, en contraste con zonas de alta conflictividad como Urabá, que arroja 350 por cada cien mil; Colombia mismo como un todo presenta índices de 77 muertes violentas por cada cien mil habitantes, mientras que países como Francia o Suiza llegan a 5 por cada cien mil.

La violencia en el campo acarrea costos de más del 13 por ciento del PIB agropecuario, con las consecuencias de desplazamiento forzoso de habitantes hacia la periferia de las principales ciudades del país y el abandono de fincas, todo lo cual agudiza la ya deteriorada producción agropecuaria.

iii) Se observa una descentralización y un incremento de los grupos organizados del narcotráfico en diversas regiones de Colombia, que están demandando materia prima para exportar a diferentes partes del mundo. Se caracterizan por estar constituidos por personas anónimas, con estructuras de organización poco conocidas y que han asimilado las experiencias anteriores, como la guerra librada por Pablo Escobar y que culminó con su muerte y la de sus principales lugartenientes.

Cabe mencionar aquí también la reestructuración silenciosa del grupo de Medellín, que hoy participa de la disminución relativa del monopolio de las drogas del grupo de Cali junto con grupos regionales de la costa atlántica, los dos Santander, centro del país, centro y norte del Valle del Cauca, Huila-Tolima, Llanos orientales, y otros. Debe señalarse que en ese proceso de nuevas acomodaciones también participan grupos mexicanos que empiezan a tener influencia como importadores de la materia prima producida en el Perú y Bolivia. La pérdida relativa de espacio por parte del grupo de Cali ha estado acompañada de hechos de violencia dirigidos contra familiares de los narcotraficantes Rodríguez Orejuela, y contra aliados suyos, en lo que parece ser una rebelión y surgimiento de nuevos capos en el norte del Valle del Cauca que puján por un liderazgo en el control del circuito ilegal de las drogas.

La confluencia de estos fenómenos internos y externos ha contribuido a un auge sin precedentes de los cultivos ilícitos de amapola en Colombia, situados en el área andina en la cota de los 1 800 a 3 000 metros, con una grave afectación de los bosques de páramo donde nacen los principales ríos. Se calcula una extensión que oscila entre las 15 000 y 20 000 hectáreas del opiáceo.

Mientras tanto en la región amazónica y del Orinoco se sitúa el 85 por ciento de la nueva producción de coca, establecida en áreas que se perciben hoy como escenarios de conflicto, cuyas raíces socioeconómicas se encuentran en los procesos de colonización de los años 50, a consecuencia de la expulsión de los campesinos del área andina por parte de los terratenientes y de la violencia política. Las comunidades campesinas calculan una extensión cercana a las 150 000 hectáreas de coca.

La capacidad exportadora de cocaína en Colombia sería de 450 toneladas por año, lo que representa el siguiente movimiento comercial:

- Hacia el mercado de los Estados Unidos, 300 toneladas, con un precio promedio de 20 000 dólares/kilo al por mayor, con lo que se tiene un ingreso de 6 000 millones de dólares.
- Hacia el mercado europeo, 100 toneladas con un precio promedio de 50 000 dólares/kilo al por mayor, con un ingreso de 5 000 millones de dólares.
- Hacia otros mercados (África, Asia), 50 toneladas con un precio promedio de 35 000 dólares/kilo al por mayor, lo que da un ingreso de 1 750 millones de dólares.

De la cocaína se obtendría, de acuerdo con las anteriores estimaciones, un movimiento de 12 750 millones de dólares por año. Como puede verse, tales cifras no contabilizan los valores agregados que se derivan de las ventas al menudeo, lo que lleva significativamente los cálculos del movimiento de capitales.

Respecto del mercado de la heroína, este alude básicamente a la demanda de los Estados Unidos ya que aún no existen pruebas verosímiles de exportación de heroína colombiana hacia Europa (lo que contrasta con las incautaciones hechas de flujos de opiáceos desde diferentes puntos de Asia hacia Europa oriental y central).

Sobre un cálculo de 15 000 hectáreas de amapola en Colombia, y teniendo en cuenta que cada hectárea produce 6 kilos de látex, reconociendo dos cosechas por año tendríamos 12 kilos por hectárea, lo que arroja 18 000 kilos por año. La relación de conversión a heroína se calcula en 10 kilos de látex para producir un kilo de heroína, lo que genera un potencial productivo de 18 toneladas de heroína. El precio al por mayor de heroína se calcula en 50 000 dólares/kilo lo que daría finalmente un ingreso de 900 millones de dólares.

Sumados los ingresos de la cocaína, calculados en 12 750 millones de dólares por año, y los de la heroína de 900 millones, se tendría un movimiento de 13 650 millones de dólares. Finalmente, con el aporte de la marihuana calculado en 250 millones, llegaríamos a un total de 13 900 millones de dólares, a los cuales deben restarse costos de aproximadamente un 20 por ciento (2 780 millones), lo que representa un ingreso neto de 11 120 millones de dólares. Sin embargo, se sabe que no toda esta suma retorna a la economía colombiana, ya que este mercado solo puede posibilitar el retorno de cifras cuyo cálculo no está claramente establecido, y que en general se sitúa entre 2 500 y 4 000 millones de dólares.

2. Empleo

Las cifras sobre empleo directo de la economía ilegal de las drogas sólo han podido establecerse con relativa exactitud en las áreas de producción. Se calcula que entre 50 000 y 55 000 familias

viven directamente de la producción de base de coca. Esta cifra puede alcanzar, en el caso de la amapola, las 30 000 familias, y en el de la marihuana unas 5 000, lo que arroja una dependencia aproximada de 85 000 familias de la producción de drogas ilícitas. Sin embargo, la producción empresarial de la coca y los cultivos medianos (20 a 50 hectáreas), han generado una demanda de jornaleros que bien puede alcanzar a unas 100 000 personas, las que, sumadas a las familias que dependen directamente de la producción de cultivos ilícitos, arroja una estimación de 525 000 personas tan solo en la producción. A esta cifra habría que agregar los empleos indirectos que se generan en el nivel de la producción, y que tienen que ver básicamente con:

- la proliferación de sitios de recreación como bares, cantinas, discotecas y prostíbulos en aquellos sitios de comercialización de la base de coca, y que estimulan empleos indirectos en proporciones no establecidas;
- la presencia de un sector comercial de bienes de consumo, herramientas, insumos agropecuarios y otros, que vive fundamentalmente de esta economía;
- la aparición de empleo informal (ambulante) derivado del comercio de mercancías y de las medidas de restricción de la gasolina y el cemento, elementos utilizados en la extracción de la base de coca y cuyos altos costos han hecho surgir múltiples formas de transporte y estimulado el empleo de familias que cargan con sigilo estos insumos, y
- la dependencia del transporte terrestre, fluvial y aéreo de esta economía, que también contribuye a generar empleos en este sector.

Hasta aquí hemos señalado aquellas áreas que generan empleos derivados de la producción de la base de coca. No existe información sobre el tamaño del empleo en los laboratorios de procesamiento, ni del movimiento de los vuelos clandestinos que transportan esta mercancía, ni de la presencia de mecanismos de seguridad para este segundo nivel que empiezan a demandar personas que presten los servicios de protección del negocio.

Por otra parte, tenemos el tamaño del empleo directo que genera la inserción en la economía de los dineros que retornan una vez que se ha desarrollado todo el circuito del narcotráfico. En primer lugar están los sectores hacia los cuales se dirigen mayoritariamente estos capitales, constituidos por empresas industriales, agroindustriales, comerciales y en general del área de servicios, que mantienen una producción "legal" y que son fachada para el lavado de dólares. Y en segundo lugar, está la economía subterránea que tiene como principal eje el contrabando, del cual derivan sus ingresos un alto porcentaje de personas que dependen de las actividades económicas informales.

En relación con el sector agrario, el país ha sufrido una importante transformación de la estructura de la tenencia de la tierra vinculada a los dineros del narcotráfico. En efecto, se calcula en 5 800 000 hectáreas la superficie con características óptimas para su destinación a actividades agropecuarias. De ese total el narcotráfico acumula hoy 3 000 000 de hectáreas dedicadas básicamente a la ganadería. En el caso colombiano esto significa una gran subutilización ya que esta actividad se desarrolla extensivamente, vale decir, sin niveles de tecnificación que hagan más racional el uso de la tierra. Este tipo de inversiones del narcotráfico, además de ser un mecanismo de lavado de dólares procura una legitimación social a nivel regional, dado el servicio de seguridad que prestan frecuentemente los traficantes terratenientes en algunas regiones, a través de la formación de ejércitos privados en aquellas zonas donde el conflicto bélico interno alcanza niveles dramáticos.

Como se puede ver, cuando la economía de las drogas se establece en la zona más clandestina destinada al procesamiento y tráfico de psicoactivos ilegales, resulta más difícil

calcular su impacto desde el punto de vista del empleo. En Colombia, ni las autoridades ni los analistas económicos conocen el tamaño de la economía subterránea.

3. Narcotráfico y desarrollo

A nivel macroeconómico, el principal efecto del narcotráfico es la generación de una mayor capacidad de importación de bienes que no se corresponde con la capacidad legal de las exportaciones colombianas. Desde allí se promueve una economía caracterizada por un incremento desmesurado de los bienes de contrabando. En efecto, esta economía no se define por estimular productivamente los capitales invertidos, sino por generar hábitos de consumo suntuario cuando se lavan los capitales de las drogas ilegales. La importación de vehículos lujosos, el fomento de la construcción de viviendas de alta sofisticación, el movimiento especulativo de estos capitales, la destinación de tierras subutilizadas para la recreación y los requerimientos de los cuerpos de seguridad, son, a la vista, las actividades a que mayormente se vuelcan estos capitales.

De ello no se deriva, por tanto, una inserción productiva del narcotráfico que lo convierta en un recurso significativo para el impulso del desarrollo socioeconómico. Por el contrario, los capitales del narcotráfico tienden a romper las estructuras socio-políticas y ético-culturales, con lo cual se modifican las reglas de juego hacia la imposición de formas gansteriles que abarcan el plano de la representación política. En ese sentido, las estructuras de participación, de justicia y de organización de la sociedad en torno a un proyecto de democracia, son sustituidas por ordenamientos locales y regionales donde predominan modelos de articulación privada de los capitales y la fuerza, en los que se impone el interés privado con poderes omnímodos.

Cabe señalar que esta situación la fomenta el mismo Estado colombiano, ya que en sus esquemas de seguridad predomina la contención de los fenómenos de crisis mediante el uso privado de la fuerza (tolerancia o permisividad respecto a cuerpos paramilitares, o propuestas francamente contraproducentes como las cooperativas de seguridad). Mediante su inserción silenciosa en esos esquemas, el narcotráfico encuentra un terreno abonado para erigirse en poder protegido por la connivencia y tolerancia de aquellas autoridades que ven de los dineros del narcotráfico un complemento de los modelos contrainsurgentes. El resultado ha sido la deslegitimación total del poder del Estado, y la afirmación de esquemas de poder que protegen el alto grado de acumulación y concentración de bienes promovido por los dineros del narcotráfico. En el mismo sentido, se ha institucionalizado la corrupción política derivada de la presencia de capitales del narcotráfico en campañas electorales de nivel local, regional y nacional, abarcando tanto a los órganos legislativos como al poder ejecutivo.

En tales circunstancias, el narcotráfico no representa ningún principio de desarrollo ni de contenidos que signifiquen un aporte a la modernización de la sociedad y del Estado, sino más bien se constituye en un modelo de capitalismo salvaje y gansteril opuesto a toda forma democrática de participación y desarrollo. De allí se deriva su poder corruptor y portador de violencia que ajusta perfectamente con las tendencias intolerantes, excluyentes y violentas que preexistían al interior de las esferas de poder en Colombia, tanto en el plano institucional como parainstitucional.

Por otra parte, y en el área de la producción, las regiones y municipios en que se dan los circuitos económicos ilegales carecen de capacidad de retención de los capitales que mueve la comercialización de la base de coca. Zonas que en un fin de semana movilizan cifras que pueden llegar a 1.5 ó 2 millones de dólares, por lo general presentan altos déficit de escuelas y maestros,

de puestos de salud y hospitales bien dotados, de infraestructura adecuada de servicios, de políticas ambientales que defiendan la riqueza biogenética de bosques y ríos, y de capacidad productiva legal. Con ello se confirma que esta economía no está proveyendo a dichas zonas de alternativas de desarrollo viables y sustentables.

4. Desarrollo alternativo

La actual política de estimular alternativas a los cultivos ilícitos en Colombia se combina con un esquema represivo de erradicación forzosa de los mismos. Ese hecho limita sus alcances y desarrollo. En efecto, la penalización del cultivo de coca o amapola, el tratamiento del productor como delincuente y, peor aún, la consideración del problema como vinculado a la base de financiamiento de la guerrilla, estigmatiza a los colonos y campesinos como aliados naturales de la insurgencia o como parte integral de las redes del narcotráfico. Con ello, las propuestas de desarrollo alternativo asumen el carácter de "zanahoria" frente a las medidas de fuerza, que necesariamente se derivan del hecho de penalizar la actividad.

La actual política gubernamental sobre alternativas de desarrollo, basada en la percepción del problema como de seguridad nacional, está condenada al fracaso. Y lo seguirá estando mientras no considere como cuestión esencial que los cultivos ilícitos son originados históricamente en zonas a las que han sido relegados los campesinos expulsados violentamente por un modelo latifundista del campo. Y tampoco podrán prosperar tales políticas mientras ignoren un problema social básico: la caótica situación producida por la ocupación de zonas frágiles como la Amazonia, que demanda una reestructuración a fondo del poblamiento de estos sitios.

De esas incoherencias deriva la necesidad de replantear de raíz el problema. Para ello deberá buscarse el aval de los países del Norte interesados en reconocer la dimensión social de este conflicto. Es necesario el concurso de países dispuestos a generar espacios de diálogo en el marco Norte/Sur, con el fin de sentar las bases para una mirada distinta. Es necesario que la comunidad internacional desplace el enfoque prohibicionista y delictivo, dado que el circuito ilegal de las drogas se origina en importante medida en las debilidades e inconsecuencias del actual orden internacional.

5. Impactos sociopolíticos y de violencia

La aparición de los narcotraficantes como nuevo sector social surgido de la economía de las drogas en Colombia, desató hechos de violencia contra las figuras más comprometidas del Estado en la aplicación de la ley. En efecto, jueces y magistrados de la justicia, policías, funcionarios de alto rango y personas inocentes, fueron asesinados en el marco del enfrentamiento "a muerte" emprendido por la gran delincuencia organizada para revertir las normas legales que avalaban su extradición a los Estados Unidos. Sin embargo, este baño de sangre no expresa ni constituye el costo más alto que haya pagado la sociedad colombiana por la emergencia del narcotráfico en su estructura socioeconómica.

Como se señaló, el mayor costo social, político, económico y de violencia del narcotráfico en Colombia, ha sido la inserción de nuevos grupos que han transformado la estructura agraria, han financiado la guerra sucia contrainsurgente, han precipitado la tendencia estatal a privatizar el uso de la fuerza, y han generalizado la impunidad. En ese escenario se debate la escasa institucionalidad y legitimidad estatal existente en el país.

Paradójicamente –y sobre todo por la presión norteamericana–, el bajo impacto de las políticas antidrogas en Colombia se explica, en principio, por concentrarse en las drogas más que en modificar las condiciones socioeconómicas y políticas y la estructura misma de la justicia del país. Son estas condiciones las que hacen posible la consolidación de una economía ilegal.

Una característica importante de la inserción del narcotráfico en Colombia fue su aprovechamiento (y fortalecimiento) de las estrategias contrainsurgentes y los escenarios de enfrentamiento violento. Al respecto debe destacarse el lavado de dólares del narcotráfico mediante la compra de tierras en zonas que padecían fuertes presiones sociales o que estaban bajo la hegemonía de la guerrilla.

Además, con la tolerancia o el compromiso directo de altos mandos militares, la consolidación de poderes regionales derivados de esas inversiones se produjo en consonancia con la creación de grupos paramilitares, legitimados entonces por la existencia de la ley 48, de 1968, la cual facultaba a la policía y al ejército para armar civiles "para defender los intereses nacionales". Las organizaciones ilegales de fuerzas privadas se dedicaron a revertir las condiciones políticas y sociales contrarias a sus intereses en aquellas zonas atractivas para la inversión ganadera o latifundista, o importantes para el control geopolítico de los nuevos poderes regionales. En 1987 existían en la cuenta del entonces Ministro de Gobierno, César Gaviria, 146 grupos de autodefensa o paramilitares³.

6. La privatización de la fuerza hoy

Luego de las denuncias que señalaban la responsabilidad estatal por acción o por omisión en casi todos los casos de masacres, se promovieron normas dirigidas a quitarle el sustento jurídico a esta grave situación. Pero esto no llevó a desmontar los grupos organizados de fuerza privada. Por un lado, en zonas como el Magdalena Medio, Córdoba, Cesar y Sucre se mantienen operando grupos con esa condición de ilegalidad parainstitucional. Por otra lado, en otros frentes de conflicto, y particularmente en Antioquia, en los departamentos del eje cafetero y en el Meta, surge la propuesta de crear "cooperativas de seguridad" (cínicamente denominadas Convivir), las que cuentan con el aval institucional y el respaldo político de los sectores más duros del país.

En teoría, se argumenta que existen fronteras entre las Convivir y los grupos paramilitares, pero en realidad sus campos de acción coinciden o se complementan. En el caso de Antioquia, donde existen 124 municipios, hay Convivir en 56 de ellos. Simultáneamente, 48 de estos son parte de los 88 municipios antioqueños donde los narcotraficantes han comprado tierras. Puede concluirse de ello que el modelo representa una contrarreforma agraria con garantías de seguridad para los grandes propietarios. Además, las Convivir se sitúan en zonas con megaproyectos, tales como plantas hidroeléctricas, las tierras por donde pasaría un ferrocarril extrarrápido que conectaría la zona de Urabá con el centro del país, y el mismo canal interoceánico. Esto lleva a pensar que tales cooperativas forman parte del plan estratégico que se está tramando en la región con miras al siglo 21 (*Alternativa*, 1996).

La funcionalidad del modelo paramilitar, sustentado en buena parte por narcotraficantes y en proceso de legalización y legitimación, y tolerado por los organismos de seguridad del

³ El auge de las masacres como mecanismo de terror se produjo en sitios como Trujillo, Segovia, La Rochela, La Negra, El Tomate, Punta Coquitos, Honduras, etc., en algunos casos con cifras que sobrepasaron el centenar de muertos.

Estado, contrasta con los argumentos que presenta el Estado colombiano a la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer la militarización de la lucha antidrogas en Colombia.

7. La posición de las fuerzas armadas: Mirar al Sur

Luego de mantener una relativa distancia frente a las acciones estatales encaminadas a combatir diferentes expresiones de la economía ilegal de las drogas en Colombia, las fuerzas armadas han tomado recientemente la decisión política de vincularse como actores importantes en la lucha antidrogas. Al comenzar la década de los años 90, la contraloría del Congreso de los Estados Unidos señaló en un informe el débil compromiso real de las fuerzas armadas colombianas con el combate a los narcotraficantes, lo que contrastaba con el hecho de ser los principales receptores de la ayuda que entonces entregaba el gobierno norteamericano (GAO, 1991).

Para entonces Colombia era escenario importante de la "guerra a las drogas", la cual era prácticamente liderada por la policía antinarcóticos. Una de las denuncias contempladas en ese informe era que los dineros de ayuda se desviaban hacia el combate a las guerrillas, afirmación que fue rechazada por los altos mandos militares, quienes insistían en la vinculación del fenómeno guerrillero con el narcotráfico. Pero ya entonces esta tesis carecía de audiencia e impacto, tanto en el contexto nacional como internacional. Existían hechos y circunstancias que en efecto limitaban la fuerza del argumento.

En primer lugar, el protagonismo terrorista de los grupos organizados del narcotráfico en contra del Estado, en el marco de su lucha contra la extradición a los Estados Unidos, que colocaba a los capos como objetivos centrales en la guerra a las drogas.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la guerra tenía fundamentalmente un escenario urbano (Medellín, Bogotá, Cali) como sede de residencia y de gestión de negocios de las principales organizaciones de narcotraficantes. Esto contribuía a resaltar el papel policial en la guerra, por lo menos hasta la constitución del Comando especial conjunto o "Bloque de búsqueda", donde en efecto participan las fuerzas armadas.

En tercer lugar, si bien Colombia había empezado a comienzos de los años 90 a manifestarse realmente como país con un problema significativo de cultivos ilícitos, este hecho no había trascendido aún a la opinión pública ni a las autoridades estatales. Tampoco se consideraba un tema importante en la agenda bilateral antidrogas mantenida con el gobierno norteamericano.

En cuarto lugar, la primera y efímera relación entre guerrilla y narcotráfico fue rápidamente disuelta, derivando más tarde en una franca y violenta toma de posición anticomunista por parte de capos como Rodríguez Gacha o Fidel Castaño.

Por entonces se denunció la permisividad de los organismos de seguridad frente a la creación y operación impune de grupos paramilitares financiados con dineros del narcotráfico. Esto se tradujo en un fortalecimiento de esas organizaciones en materia de recursos, logística y contratación de instructores militares, donde participaron directa e indirectamente altos mandos de la institución estatal. Fue entonces que el país conoció la racha de masacres iniciadas entre 1987 y 1988, cometidas con total impunidad y descontrol por parte de los organismos de seguridad estatal.

Estos hechos contribuyeron a neutralizar el argumento de la "narco-guerrilla", que ya entonces se esbozaba teniendo como antecedente algunas declaraciones del embajador de los Estados Unidos en Bogotá, Lewis Tambs, quien denunciaba la connivencia de la guerrilla con el narcotráfico.

Hoy día la decisión política de los militares de vincularse de lleno a la lucha antidrogas se funda en la idea de religar el tema de las drogas con el de la insurgencia. El argumento que presentan ahora los militares colombianos, se sintetiza en las siguientes consideraciones hechas por algunos de ellos:

"El fenómeno de la narcoguerrilla es el resultado de la convivencia entre las organizaciones guerrilleras y los narcotraficantes, en una alianza que en la práctica se convirtió en una estrategia para subvertir el orden y buscar intereses ilícitos particulares, mientras mutuamente garantizan su supervivencia"(Rey Navas, 1996). El mayor Rey Navas establece una influencia regional de las guerrillas a partir de los productos de la economía ilegal de las drogas. Como conclusión, señala: "En resumen, las FARC dedican 37 frentes, unos 2.800 hombres (50% de su fuerza) a actividades de narcotráfico, y el ELN 7 frentes, unos 500 hombres (20% de su fuerza)."

El análisis que desarrolla Rey Navas respecto del problema de los cultivos ilícitos se basa sobre todo en la tesis del fortalecimiento financiero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), más que en el examen del problema teniendo en cuenta su relación con el circuito ilegal mundial de las drogas: "...las FARC derivan de esta actividad recursos financieros muy superiores a los que obtienen por concepto del secuestro, extorsión o "vacuna". Esto hace remoto que estén dispuestos a abandonarlo, cuando es evidente la impotencia del Estado para reprimirlos. Por la razón anterior el Estado tendrá que hacer más drásticas las leyes que lo penalicen y además lograr que efectivamente la justicia opere y se erradique la impunidad "(op. cit.).

Desde el punto de vista del desarrollo de la guerra, la situación de la guerrilla frente a la economía ilegal de la droga genera consecuencias logísticas y de manejo del conflicto que favorecen a la insurgencia. Para los militares, "la combinación de la lucha armada con actividades del narcotráfico, en cierta medida hace que las cuadrillas sean más sólidas; al fin y al cabo el estar comprometidas en el trabajo con drogas ilícitas, les proporciona mayor libertad, usufructo de dinero, a la vez que hacen menos rigurosa la permanencia en los distintos frentes. Esto se puede corroborar al observar que las cuadrillas ubicadas en zonas coqueras y amapoleras, son las más "fuertes" cuantitativa y cualitativamente" (Millán Péres y Santos Quiñones, 1986).

Por su parte, el general Bedoya reafirma una percepción de actividad criminal organizada de los grupos insurgentes, abogando por una definición de amenaza internacional. En su opinión: "Hemos olvidado que desde casi dos décadas, una vasta y compleja red de delincuencia organizada opera en nuestros campos. Sucesivamente la hemos llamado subversión, guerrilla, insurgencia. En realidad se trata de gansters con ruana y a veces sin ella. Han basado su negocio en el desarrollo sistemático del tráfico de drogas bajo todas sus modalidades y con ello se han enriquecido. Sobrevivieron a la guerra de los carteles contra los carteles, a la del Estado contra los carteles, a la del mundo contra los carteles y ahora son prácticamente el único y más poderoso de todos" (Villamarín, 1996, prólogo).

Finalmente, el autor del texto "El Cartel de las FARC" reitera así la definición del fenómeno narco-guerrillero: "De las suposiciones lógicas se pasó a la evidencia documental, durante un período histórico en el que ya no es ni la ideología ni el espacio geográfico lo primario en los conflictos bélicos, **sino el poderío económico el factor primordial de las guerras modernas**. Los comisarios políticos de las Farc intuyeron el fenómeno desbordante del potencial

económico para desestabilizar a corto tiempo el orden institucional en Colombia, al estimular la subversión con guerrillas bien equipadas y con capacidad terrorista, para atacar sistemáticamente el orden legal" (op. cit.).

Como puede verse, existen pocas consideraciones nuevas en el viejo argumento del embajador Tambs, salvo lo referente al crecimiento de los cultivos ilícitos en Colombia, que repercute en el tamaño de las finanzas de la guerrilla.

Llama la atención la decisión política del estamento militar colombiano de comprometerse a fondo en la lucha antidrogas, si se tienen en cuenta anteriores señales de desacuerdo de altos mandos militares (como el general Manuel José Bonnet Locarno, quien declaró que los ejércitos latinoamericanos no deben hacer caso de la petición estadounidense de que se sumen a la guerra contra el narcotráfico [*El País*, 1996]).

Estas consideraciones nos llevan a explicar la participación de las fuerzas armadas en tareas antidrogas por otras razones; a saber:

i) La decisión de promover un cierto nivel de conflicto con el fin de propiciar golpes contundentes a la guerrilla, dado el crecimiento sostenido que esta viene mostrando tanto en hombres como en armamento, junto al incremento de su capacidad de combate.

ii) Como se puede ver en el pronunciamiento de los militares, esta actitud se explica por la ubicación favorable y de control que la insurgencia tiene sobre el nivel de la producción en el circuito ilegal de las drogas. Así, la intervención directa sobre zonas claves en la producción y procesamiento de la coca responde a la necesidad de golpear las finanzas de la guerrilla, más que a un compromiso real con el combate a la producción de la materia prima necesaria para elaborar sustancias psicoactivas.

iii) Del mismo modo, se estarían enviando señales al gobierno de Washington sobre "compromisos ciertos" de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas, lo cual conlleva los siguientes efectos:

- En primer lugar, neutralizar las dudas que altos funcionarios norteamericanos tienen sobre la distancia que han tomado las fuerzas armadas ante el tema de las drogas.
- En segundo lugar –y si se quiere, lo más importante–, comprometer la ayuda militar de los Estados Unidos magnificando el potencial de las guerrillas como posible "cartel de las drogas" que podría sustituir a los grupos de Cali y Medellín. Dada la crisis de confianza y legitimidad del actual gobierno colombiano frente al gobierno de Washington, y a pesar de que este argumento ha tenido escaso eco en algunos miembros del congreso norteamericano y una acogida mediana en las esferas de decisión sobre drogas (incluyendo la Embajada de los Estados Unidos en Bogotá), las autoridades norteamericanas han venido privilegiando el diálogo sobre las drogas con las instituciones de seguridad, tanto de la policía como militares. Por su parte, las fuerzas armadas colombianas continúan desarrollando un cabildeo en los Estados Unidos, buscando aceptación política a su estrategia de internacionalización del conflicto bélico.

El anterior punto cobra más fuerza si se tiene en cuenta el bajo interés de los gremios y personas influyentes del sector agrario, quienes no ven con buenos ojos la relación costo/beneficio que hasta ahora arroja el gasto militar. Con ello se suscitan dudas respecto de la financiación de la guerra. Así, por ejemplo, entre 1991 y 1996 el gasto en seguridad y defensa

en Colombia creció un 14 por ciento efectivo, y pasó de 2.11 al 3.27 por ciento del PIB. Las fuerzas armadas aseguran que ese presupuesto apenas alcanza para cubrir un poco más de sus necesidades, pero por otra parte esa suma dedicada a defensa supera al promedio latinoamericano (*Semana*, 1996).

En contraste con los complejos problemas relacionados con la incidencia múltiple del narcotráfico en las fuerzas armadas, estas han respondido con un compromiso basado en una visión parcial del problema a través de la tesis de la narco-guerrilla.

Como se señaló, mientras el modelo paramilitar se consolida en algunas zonas por su funcionalidad contrainsurgente en el corto plazo, es a la vez el factor de mayor costo en vidas, violaciones a los derechos humanos, desinstitucionalización e ilegitimación del Estado, en las zonas de control narco-latifundista en vías de legalización. Igualmente, es notorio que existen casos de corrupción por drogas al interior de las fuerzas armadas, fenómeno ante el cual resulta contraproducente impedir que sea la justicia ordinaria quien conozca de ellos (los militares argumentan allí la colisión de competencias, procurando derivar estos casos a la justicia militar).

8. ¿ Cuáles son, pues, los compromisos antidrogas ?

En contraste con estas situaciones, las fuerzas de seguridad han optado, con los argumentos señalados, por una estrategia de "guerra a las drogas" que tiene en la mira otro escenario: los departamentos con cultivos ilícitos; esto es, la región amazónica, particularmente Guaviare, Caquetá y Putumayo.

Cabe señalar que en la Amazonia colombiana se dio la colonización agraria de los años 50, como resultado del modelo latifundista que se consolidó expulsando violentamente a masas de campesinos hacia las selvas del Sur. Olvidados por el Estado, y tras continuos fracasos en consolidar dinámicas agrarias sostenibles, los colonos encontraron en la coca el único producto rentable y fácil de comercializar en esa región. A partir de la década de los 90, la superficie coquera colombiana llega a cifras que según los habitantes de estas regiones bordean las 150 000 hectáreas, calculándose una dependencia directa de 300 000 personas de esa economía.

Simultáneamente, estas zonas han estado bajo control de las guerrillas, las cuales perciben ingresos importantes a través de impuestos establecidos a los cultivadores medianos, a los intermediarios de la cocaína base, a los comerciantes y sobre todo a los laboratorios de cristalización y a las pistas clandestinas de embarque de la cocaína. Estos dineros buscan fortalecer su capacidad logística y de comunicaciones para la guerra.

En este sentido, el Ejército percibe al colono cultivador de coca como un colaborador directo de la guerrilla. Y la decisión de ingresar a la lucha antidrogas combatiendo los cultivos a partir de la tesis de la "narco-guerrilla", ha tenido como resultado un conjunto de acciones contra los campesinos que habitan estas zonas, con serias violaciones de derechos humanos (como la quema de sus residencias y su expulsión violenta de estos territorios, tal como viene sucediendo en el Guaviare desde mediados de 1996).

En efecto, es sobre todo a estas zonas que apuntan los decretos 900 y 717, los cuales crean las "zonas especiales" donde el poder civil pierde sus atribuciones constitucionales y las regiones pasan a ser controladas por las fuerzas de seguridad del Estado. Este fue el escenario de las movilizaciones de más de 200 000 colonos y campesinos desde agosto de 1996, a raíz de los

atropellos sufridos por los trabajadores del campo y la decisión de acabar radicalmente con el único producto que permite excedentes de utilidades a los colonos de la Amazonia.

El mismo Departamento de Estado reconoció, en el informe sobre derechos humanos de 1996, que "en las confrontaciones resultantes las fuerzas del gobierno, en general y obedeciendo órdenes, no emplearon fuerza mortal. Sin embargo, sí hubo muertes entre los manifestantes causadas por los soldados y se habló de algunos abusos. Investigadores enviados por un consorcio de ONGs atribuyeron 13 muertes al ejército, una a la policía y cuatro a la guerrilla. Enseguida advirtieron que la tasa de muertes podría ser mayor" (Departamento de Estado, 1997).

**LA ECONOMÍA DE LA COCA
EN BOLIVIA: CINCO
PREGUNTAS Y UNA DUDA**

Roberto Laserna¹

A pesar de que los problemas económicos y sociales vinculados a la producción y el tráfico de drogas son extremadamente complejos, voy a tratar de ser muy sintético en este tema. Para facilitar la comprensión y discusión he creído más útil que nos concentremos en experiencias concretas y específicas, de modo que, en este caso y para poder dar una base empírica al diálogo posterior, intentaré plantear respuestas a cinco preguntas muy concretas que quizás nos ayuden a entender la problemática de la producción y el consumo de drogas en Bolivia desde el ángulo de los productores de coca y cocaína.

Las cinco preguntas son muy simples: ¿Quiénes producen coca?, ¿por qué producen coca?, ¿quiénes trafican con coca y cocaína?, ¿por qué lo hacen? y, finalmente ¿qué impactos y efectos tiene esta dinámica sobre Bolivia en el ámbito económico y en el ámbito político?

¿Quiénes producen coca?

Respecto a quiénes producen coca en Bolivia, importa reconocer que este tema está ligado a la pequeña producción campesina. Y es que casi la totalidad de la coca producida en Bolivia está en manos de campesinos que trabajan en pequeñas propiedades familiares. No hay grandes plantaciones. La extensión de una "plantación" de coca no pasa en promedio de dos hectáreas por familia. Esa superficie ha crecido en los últimos diez años, aunque el total ha tendido a reducirse con la presión erradicadora. En las zonas en que se produce coca la extensión que llega a cultivar una familia es aproximadamente de cuatro hectáreas.

De modo que quienes producen coca son pequeños productores campesinos cuya actividad descansa principalmente en la disponibilidad de fuerza de trabajo familiar, y que dedican no más de la mitad de su terreno a la producción de los insumos básicos de la cocaína. La mayor parte de estas tierras, si no todas, están ubicadas en zonas de colonización reciente; vale decir, en zonas de expansión de la frontera agrícola. Todos estos productores cultivan coca como parte de una estrategia de diversificación productiva y laboral que incluye una gran variedad

¹ Doctorado de la Universidad de California en Berkeley, actualmente Director del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), en Bolivia.

de productos, especialmente alimenticios, tales como arroz, yuca (mandioca), plátano, palta, piña y otras variedades de frutas. Por tanto, la coca es uno más de varios productos, aunque sin duda el más importante por las razones que veremos de inmediato. Es importante tener presente que la coca es uno más entre varios productos, a fin de entender la lógica de su producción como parte de una estrategia de diversificación a la que suelen recurrir los pequeños productores campesinos.

Una tercera característica relacionada con los productores es que se trata de unidades familiares de escaso capital y de baja tecnología, y que disponen, sobre todo, de una fuerza de trabajo relativamente abundante. De esta manera es fácil comprender por qué la coca es un producto seleccionado en esta estrategia de diversificación, pues las características de cultivo de esta hoja encajan perfectamente en las características de esa economía familiar, y son compatibles con la disponibilidad de recursos y de tierras de dichas familias campesinas. La coca, en efecto, requiere de más mano de obra que de maquinaria o insumos químicos.

¿Por qué producen coca?

Podemos ahora entrar al análisis de la segunda pregunta: ¿Por qué lo hacen? La primera respuesta, que es inmediata, es la que más se invoca: porque es más rentable, porque los precios son altos y permiten una utilidad elevada, mayor que la de otros productos agrícolas. Esto es cierto solo de manera parcial, como lo demuestra el hecho de que la caída de los precios ocurrida en los últimos catorce años no ha desplazado la actividad económica de los campesinos hacia otros productos. Incluso en algunos casos hemos podido observar con claridad que, a la disminución de los precios de la coca, le siguió una respuesta de aumento en el esfuerzo productivo. En efecto, aunque algunos sí abandonaron el cultivo, otros muchos que se mantuvieron produciendo coca aumentaron la extensión de sus cultivos. Esto significa que los campesinos al cultivar coca no solo están buscando utilidades o un beneficio marginal de esa producción, sino que también buscan cierta regularidad en el flujo de ingresos.

Lo anterior explica que gran parte de los fracasos en la política de erradicación de la coca se deben a que tal política parte del supuesto de que los campesinos solo buscan utilidades, sin caer en la cuenta de que el **flujo** de recursos de ingresos monetarios para los campesinos es tanto o más importante que el **nivel** de esos ingresos.

He señalado que la coca es un cultivo que forma parte de una canasta variada de productos cultivados. Por lo tanto, hay que tomar en cuenta no solamente la evolución del precio de la coca sino también la evolución de los precios de los otros productos agrícolas. En una proyección de mediano y largo plazo hemos comprobado que si bien el precio relativo de la coca caía, descendía a un ritmo menos acelerado que el de otros productos agrícolas. Esto daba por efecto mecanismos de sustitución en favor de la coca, pese a su descenso en el precio. Podría hablarse de una suerte de elasticidad cruzada de la oferta campesina.

¿Pero por qué tiene esta característica; qué hace que la coca sea importante como fuente de un flujo de dinero más o menos estable? En primer lugar hay que recordar que se trata de un cultivo permanente, es decir, que una vez que es sembrado puede ser aprovechado económicamente por lo menos por diez a trece años. Hay zonas en Bolivia en que hay plantas de coca que incluso están produciendo desde hace treinta o cuarenta años. En términos agrícolas es, entonces, un cultivo muy ventajoso, pues aunque requiere de un gran esfuerzo inicial, luego solo se trata de mantener el cultivo y cosechar periódicamente las hojas.

En segundo lugar, la coca es una planta muy resistente a las plagas, precisamente porque tiene una gran variedad de alcaloides. La cocaína es uno de ellos, pero la planta tiene trece o catorce alcaloides más que son los que le dan resistencia frente a enfermedades e insectos. Por eso mismo es un cultivo que requiere menos cuidados, por ejemplo, que el café o el té.

En tercer lugar, como no se aprovecha el producto biológico final que es el fruto, sino un producto intermedio que son las hojas, la planta puede ser cosechada varias veces al año –en algunos casos incluso hasta cuatro veces, aunque lo normal es entre dos y tres veces al año. De modo que esto permite a un campesino, manejando bien su cultivo, poder cosechar un poco de coca cada mes, un poco de coca cada quince días o veinte días, y así mantener una relación más a o menos permanente en el mercado con su cosecha de coca.

Como además se utiliza la hoja, y se la utiliza seca, resulta más fácil de conservar y de almacenar que la mayor parte de los otros productos que puede cultivar un campesino en la zona de selva. Y teniendo un alto valor con relación al peso, es también un producto muy adecuado en zonas con fuertes déficit de infraestructura caminera. En otras palabras, es mucho más fácil cargar cien pesos bolivianos en la espalda en valor de coca que cargar cien pesos bolivianos en naranjas o en piñas. De hecho esto sería imposible si no se contara con un camión, mientras que para la coca basta una bicicleta o la propia espalda.

Finalmente, es un producto que tiene y ha tenido siempre un mercado relativamente asegurado. Es evidente que en este momento tal mercado está fuertemente marcado por la demanda de los productores de droga, pero incluso antes del auge de la coca –antes de los años 80– era ya un producto muy cotizado y demandado. Y era muy fácil para un campesino llegar al mercado y vender su coca, pues los motivos de la demanda de coca son muy amplios dada su variedad de usos o funciones.

Por cierto, la producción de cocaína es el uso principal de la coca actualmente, pero también es el más reciente. La coca tiene, además, muchos otros usos que han hecho que sea una planta de gran utilidad para los consumidores andinos. Por ejemplo, es un complemento alimenticio muy importante en zonas en que la dieta es alta en carbohidratos, como por ejemplo en todo el altiplano y en los valles de Bolivia y el Perú. En el altiplano, la coca ayuda a digerir los carbohidratos y a transformarlos en glucosa: la coca tiene ergonina, que es una sustancia química que facilita la conversión de carbohidratos en glucosa, de modo que resulta un complemento alimenticio muy importante además del calcio que se consume junto con la coca. Y tiene valores nutritivos en proteínas, vitaminas y otra serie de elementos. Su consumo en la forma tradicional facilita la digestión y complementa la dieta alimenticia del campesino. Tiene además valor medicinal, como anestésico local y también como cicatrizante. En la farmacopea andina es uno de los productos de mayor variedad de usos en el campo de la medicina natural.

Es, además, un producto absolutamente clave en la ritualidad social andina. Prácticamente no se concibe en la zona andina una relación personal amistosa si no está acompañada por el ofrecimiento y aceptación de coca. Incluso en algunos casos, como lo han testimoniado varios investigadores, tiene una función sustitutiva del dinero en las economías de trueque, precisamente porque es un producto que tiene aceptación general, conserva valor y es

fragmentable; es decir, posee todas las características típicas del dinero, por lo que tiene valor comercial incluso para aquellos que no necesariamente consumen coca².

Podríamos detenernos horas hablando sobre los usos de la coca en el mundo andino, pero bastan los ejemplos precedentes para ilustrar el hecho de que ha sido siempre un producto de alta demanda y de fácil comercialización en el mercado. Esta es otra razón clave para explicarnos por qué los campesinos producen coca.

¿Quiénes trafican con coca y cocaína?

Veamos, ahora, la tercera pregunta: ¿quiénes son los que producen y trafican con cocaína?

En el caso de Bolivia, al menos, la mayor parte de la producción de pasta base y de las primeras fases del procesamiento de coca a cocaína, está también en manos de pequeños productores con tecnología artesanal. La mayoría son jóvenes de entre 22 y 31 años, y la mayor parte de ellos tiene un cierto nivel educativo, en general superior al promedio aunque no lo suficiente como para tener un acceso relativamente seguro al mercado de trabajo. Esto hace que sean jóvenes con altas expectativas económicas, pero con escasas oportunidades de empleo y de ingresos en el mercado formal. Posiblemente alrededor del 90 por ciento de ellos ingresa a la economía clandestina y a la producción ilegal, de manera ocasional o de una manera periódica. Esto significa que la mayoría de los productores y traficantes de droga en Bolivia son personas que durante la mayor parte del año están tratando de ganarse la vida en el mercado formal, o en los ámbitos informales no totalmente ilegales.

Esto implica, también, que la estructura de la economía clandestina se ha transformado, de tal manera que ahora es mucho más permeable y está mucho más entrelazada con el resto de la estructura económica del país. Eso permite que, por ejemplo, un profesor o taxista o dueño de un pequeño comercio que tiene dificultades económicas en algún momento (porque la esposa se enfermó, porque perdió el hijo, u otra razón), ingrese a la economía clandestina para capitalizarse y resolver su problema, y vuelva a salir. Es un ámbito en el cual tiene oportunidades de acumular una pequeña cantidad de dinero y volver, luego, a la economía legal para seguir desempeñando sus actividades habituales.

Lo anterior prueba que gran parte de las ideas que se tienen acerca de la extensión de la ilegalidad y del delito, exageran las cifras. Y sobre todo exageran el tipo de situación de la mayor parte de la gente involucrada (que incurre en el delito de una manera casual, que no son delincuentes especializados, y que en su mayoría lo hacen por razones de supervivencia o para recuperar su modesta actividad económica informal). Con esto no niego que existan grandes traficantes que acumulan grandes cantidades de dinero. Pero al igual que en la pirámide del consumo, que tiene una base muy ancha de consumidores que prueban drogas por primera vez y una cúspide muy estrecha de adictos, de la misma manera la estructura de la producción de droga cuenta con una base muy amplia de gente que entra casual o periódicamente, y una cúspide muy pequeña donde se ubican los grupos de mafia o más o menos organizados.

² Más de una vez hemos sugerido a antropólogos americanos que viajan a Bolivia y quieren internarse en la cordillera, que en lugar de llevar su *American Express* o su tarjeta *Visa*, lleven una bolsita de coca, pues en zonas muy alejadas es mucho más fácil conseguir alimento y alojamiento con coca que con sus tarjetas de crédito o dinero.

Es interesante, además, señalar que muchas de estas características son relativamente recientes. Más aún, me atrevería a afirmar que son el resultado de la forma en que se han llevado a cabo las políticas antidrogas. Hemos podido constatar en investigaciones recientes que un importante efecto de la política represiva ha sido precisamente dispersar la localización de las fábricas, y fragmentar la tecnología en procesos cada vez más simples y por tanto cada vez más accesibles –tanto en cuanto a conocimientos tecnológicos como de inversión económica.

De modo que si hace diez años para producir droga se necesitaba una inversión (digamos) de 10 000 dólares para montar la fábrica, y tenía que estar bien protegida y localizada, en estos momentos con 500 dólares se monta y desmonta una fábrica en doce horas, compensando ampliamente la inversión con tal que funcione y produzca un par de kilos de pasta base de cocaína. Esto hace que ahora sea más fácil entrar y salir de este negocio; y por supuesto es cada vez más difícil para las fuerzas policiales reprimirlo, pues los productores están en zonas cada vez más alejadas, y cuando normalmente la policía llega a la fábrica todo el mundo ha desaparecido y solo encuentra instalaciones abandonadas.

Lo anterior determina que la represión sea más difícil, aunque parezca también más exitosa en la medida que las estadísticas siempre muestran aumentos significativos en el número de fábricas destruidas. Las estadísticas de destrucción de fábricas en Bolivia sugieren un éxito contundente : 50 ó 70 al día. Pero la mayoría de ellas son fábricas ya abandonadas, o que seguramente fueron utilizadas la noche anterior y sus usuarios lograron salir con su kilo o sus dos kilos de pasta base.

¿Por qué producen droga?

También importa plantearnos la pregunta de por qué ocurre todo esto. La respuesta no es difícil. Dado el perfil del traficante típico boliviano que he mencionado, puede deducirse que una de las razones fundamentales por las cuales la gente se involucra en esta actividad es la falta de oportunidades económicas, es decir, la falta de empleo y la escasez de oportunidades de obtener ingresos en el mercado.

En los registros policiales y judiciales de sospechosos, o de comprobados productores y traficantes de droga, prácticamente no se encuentran personas con empleos regulares y una vinculación más o menos estable a la vida de sus comunidades. Los pocos casos que he podido encontrar son de individuos enfrentados a situaciones difíciles (pérdidas súbitas o enfermedades), aunque hay obviamente, sobre todo en los niveles superiores, personas inducidas por la ambición de enriquecimiento rápido.

La economía clandestina, además, se ha hecho cada vez más corriente y, por tanto, accesible a estos vastos sectores de la población que tienen limitadas oportunidades de empleo y de ingreso. En parte como consecuencia de los éxitos parciales de la prohibición, la producción y el tráfico de drogas se realizan en un sistema altamente descentralizado, en el que las unidades se vinculan a través de flexibles redes de confianza, teniendo por ello una enorme capacidad de adaptación a las estrategias de persecución policial. En el desarrollo de esta dinámica, el proceso productivo se ha fragmentado en procesos cada vez más simples y baratos. Un típico taller de procesamiento inicial de la droga, que es el más riesgoso por los volúmenes de hoja de coca y de "precursores" químicos que maneja, puede montarse y utilizarse en cuestión de horas, y la inversión es tan baja que su abandono en caso de peligro no representa pérdidas muy elevadas.

Así, aunque la rentabilidad general puede haber disminuido, los riesgos se han diluido entre tantos productores que la economía clandestina ofrece buenas oportunidades para que la gente obtenga los recursos que requiere para reponer el capital de su pequeño negocio, o para establecerse por su cuenta en los sectores informales del comercio, el transporte y la artesanía.

De ahí también que la mayor parte de las personas involucradas en la economía de la droga en Bolivia sean "aficionados", es decir, "delincuentes" ocasionales y no especializados, que entran casual o periódicamente al mundo ilegal pero que la mayor parte de su tiempo lo pasan en el mundo legal.

¿Cuáles son los impactos de la economía de la coca?

Para sintetizar esta breve intervención, señalaré algunas de las conclusiones a las que puede arribarse luego del estudio de la economía de la coca en Bolivia.

A nivel microeconómico, valga simplemente recordar que esta economía representa oportunidades de ingreso para los campesinos que sin la coca tendrían una vinculación mucho más precaria e inestable con la economía de mercado. Y la fase ilegal de producción y tráfico de los productos derivados de la coca ofrece también tentadoras oportunidades para una acumulación de pequeña escala a los miles de comerciantes, transportistas, artesanos y desempleados que se aventuran en ella. Sin embargo, por la alta incertidumbre que rodea estas actividades, ellas no han podido sustentar inversiones de mediano y largo plazo, de modo que su impacto sobre el crecimiento económico es casi nulo.

A nivel macroeconómico, la producción y exportación de drogas ilegales evidentemente permite que la economía nacional cuente con un importante flujo de divisas de libre disponibilidad, las cuales en su mayor parte financian importaciones, aliviando la presión de la demanda sobre los recursos manejados por el sistema oficial de cambios. A mediano plazo es previsible que esto debilite las posibilidades de la industrialización, como lo haría cualquier ciclo económico de auge exportador.

Sin embargo, es importante recordar que, en un contexto macroeconómico, la importancia de la economía de la coca está inversamente relacionada con la salud de la economía formal. Ha sido muy alta en momentos de crisis, y tiende a bajar a medida que la economía formal se estabiliza y recupera dinamismo.

La economía de la coca, tal como se ha dado en Bolivia (es decir, basada en la pequeña producción de colonizadores campesinos diversificados), ha impulsado la expansión de la frontera agrícola. Si bien este proceso alivió la presión sobre la tierra y generó oportunidades para migraciones y reconversión de campesinos, provoca deterioro ambiental por la deforestación del trópico húmedo que es incorporado a una agricultura de explotación, tanto más fuerte cuanto más precaria sea la situación de los agricultores.

Finalmente, es necesario admitir que para Bolivia la economía de la coca ha sido una palanca de negociación internacional que le ha permitido acceder a tratamientos preferenciales en algunos campos. En verdad, ha sido probablemente la única posibilidad de que dispusieron los gobiernos bolivianos para hacerse visibles y ganar algo de relevancia en sus relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea.

¿Cuáles son los impactos de la lucha antidrogas?

Cuando concentramos nuestra atención en esta pregunta, encontramos que las “ventajas” que se han señalado son solamente aparentes. En efecto, la vinculación de la economía de la coca al circuito internacional de la cocaína ha aumentado la vulnerabilidad política de Bolivia, colocando a los gobiernos en una posición sujeta a la manipulación y a las presiones internacionales. Con frecuencia, para satisfacerlas se ven también obligados a enfrentarse con su propia población, lo cual reduce su legitimidad política.

Las políticas internacionales de combate del narcotráfico también se han traducido en Bolivia en una legislación que difunde la inseguridad jurídica al poner en entredicho, con el pretexto de la lucha contra las drogas, derechos ciudadanos fundamentales. La sospecha tiene fuerza de prueba, y los ciudadanos viven con la amenaza de tener que demostrar su inocencia desde las cárceles que, como es de suponer, están atiborradas de presos sin sentencia y con frecuencia sin culpa.

No menos desdeñable es el hecho de que la lucha antidrogas genera tal incertidumbre entre los productores de coca y, naturalmente, entre los productores de droga, que amplifica los riesgos de destrucción ambiental, imponiendo un sistema de explotación de la tierra y de manejo de desechos que destruye más cuanto más fuerte es la presión que ejercen las fuerzas de represión sobre los productores.

La duda

Las rápidas respuestas a las preguntas con que ordenamos la exposición, pueden ayudar a comprender mejor cuán grande ha sido el esfuerzo desplegado hasta ahora por el gobierno y el pueblo de Bolivia para honrar compromisos internacionales, y por qué ese esfuerzo ha dado tan pocos resultados. La revisión de la experiencia boliviana plantea una duda profunda sobre la eficacia de las políticas prevalecientes. ¿No será que se han concentrado en aspectos marginales y no sustantivos del llamado “problema de las drogas”, sin una adecuada comprensión de las fuerzas que motivan su producción, y mucho menos su demanda?

SEGUNDA PARTE CONSUMO DE DROGAS: CONTEXTOS, RAZONES Y MEDICIONES

**Factores de contexto en el consumo de drogas psicoactivas,
*Martín Hopenhayn***

**La conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas: una mirada
desde la criminología, *Rosa del Olmo***

**El estigma de la droga: particularidades y rasgos comunes
en el caso uruguayo, *Rafael Bayce***

**Alteración de la sociabilidad por efecto de la economía y la
cultura de la droga: una reflexión a partir del caso
chileno, *Enrique Oviedo S.***

**El silencio de los angustiados: contextos discursivos en el
consumo de pasta base de cocaína, *Mauricio Sepúlveda***

**La formación humanista como prevención primaria en el
tema de las drogas, *Luis Weinstein***

**Informe preliminar del segundo estudio nacional de
consumo de drogas en Chile y comparación de los
principales resultados con el primer estudio nacional,
años 1994 y 1996, *Ricardo Fuentealba***

**Información para la prevención y control de las drogas en
América Latina y el Caribe: el papel de la CEPAL y la
experiencia de los Estados Unidos, *Beverly Carlson***

FACTORES DE CONTEXTO EN EL CONSUMO DE DROGAS PSICOACTIVAS

Martín Hopenhayn¹

1. Una alternativa para acercarse al tema

Las dimensiones que actualmente alcanza el consumo de drogas que pueden llevar a algún tipo de dependencia, con la consiguiente merma en la libertad de las personas, obligan a pensar sus consecuencias y las formas de enfrentarlas.

Desde un punto de vista centrado en la felicidad de las personas, el problema ocurre cuando las formas con que se busca evadir el dolor o procurar placer mediante el consumo de drogas (lícitas o ilícitas), traen aparejados a las personas y a la sociedad costos diferidos, que superan claramente los beneficios inmediatos que tales personas buscan. Vale decir, que el aumento del malestar o la inhibición del bienestar son mayores mañana que la mitigación del malestar o el incremento del placer, hoy.

Desde un punto de vista centrado en la salud mental, el consumo de drogas se convierte en problema cuando trae aparejado un claro deterioro de la autoestima, de la autorregulación endógena y de las potencialidades de crecimiento personal. En su dimensión social, el problema ocurre cuando el consumo individual de drogas trae como consecuencia directa el deterioro de la convivencia, la merma de valores básicos de sociabilidad, y comportamientos agresivos en la relación con los demás. Desde el punto de vista económico, el consumo de drogas es un problema si se consideran sus efectos negativos en la productividad de las personas, en el desarrollo de recursos humanos a futuro, y en el gasto personal destinado a consumo de drogas que podría invertirse en acumulación económica y beneficios a futuro.

Si caracterizamos el problema del consumo en estos aspectos (con su respectivo umbral: cuando el consumo deviene un problema), podemos por un momento invertir los términos de causalidad, y preguntarnos: ¿En qué medida la falta de proyección hacia el futuro y la pérdida de vitalidad, la baja autoestima, la inhibición del desarrollo como persona, el deterioro de las condiciones de sociabilidad, y una autoimagen negativa en cuanto a productividad económica, constituyen factores debilitantes que hacen a las personas proclives al consumo adictivo de

¹ Investigador de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

drogas? En otras palabras, ¿hasta dónde el consumo de drogas, cuando tiene los costos recién advertidos, **potencia o hace detonar** estas carencias que pueden estar ya presentes en los llamados "grupos vulnerables"?

Esta inversión en los términos ayuda a devolvernos desde las consecuencias hacia las causas o condiciones del consumo. Y, quizás más importante, nos permite remontarnos a partir de los efectos más destructivos del consumo a las causas que llevan, precisamente, a ese tipo de consumo, con altos costos personales y sociales.

2. Una alternativa para poner en contexto el problema

En la presente exposición quisiera poner el énfasis más en aspectos contextuales que en aquellos aspectos más personales que podrían ayudar a comprender los patrones de demanda y consumo de drogas hoy día. Por aspectos contextuales me refiero a dinámicas sociales y culturales que son propias de nuestro tiempo. Al respecto quiero empezar citando a Francisco Thoumi: "Dado que el conjunto de genes y la distribución de personalidades individuales no cambia significativamente de una generación a otra, las explicaciones de los grandes cambios en el uso de drogas psicoactivas de una sociedad se deben basar en los cambios sociales experimentados por esa sociedad (...) las características sociales de cada grupo dentro de una sociedad determinan su grado de vulnerabilidad y las probabilidades de que sus miembros se vuelvan adictos. Así, el modelo predice la concentración de la adicción en grupos sociales que tienen características que aumentan su vulnerabilidad". Y más adelante: "Cualquier estrategia para controlar la adicción debe identificar los grupos sociales más vulnerables y las variables que determinan su vulnerabilidad (...) las políticas más efectivas para el control de las drogas deben plantearse a partir del conocimiento de los factores que determinan su uso y abuso. Considerar el uso y tráfico de drogas como un acto criminal no es necesariamente la mejor política en términos de costo/efectividad para reducir el consumo de drogas". (Thoumi, 1994).

Si bien no es fácil establecer relaciones lineales entre los factores de contexto y el aumento en la demanda de drogas psicoactivas, existen dos formas de abordar esta posible relación: una es recurriendo a encuestas de consumo y complementando esta información con las estadísticas que proveen las instituciones públicas y privadas con registros regulares útiles (instituciones de la salud y policiales, servicios de atención de menores, servicios educativos, etc.), y otra es mediante un enfoque analítico que intente vincular, al menos conjeturalmente, la expansión del consumo con dinámicas socioculturales.

La primera vía relaciona el consumo de drogas con variables que inciden en él en mayor o menor medida; variables que van desde las más básicas, como sexo y edad, a otras más sutiles, como tipo de unión parental o grado de inserción en el mundo productivo. Así, por ejemplo, en el trabajo que coordina en Chile el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes con el fin de recoger información sobre consumo de drogas, y donde aportan datos desde el Ministerio de Salud hasta el Servicio Nacional de Menores, encontramos niveles interesantes de desagregación. Desde las afirmaciones más recurrentes (el consumo de drogas en Chile es mayor en el sexo masculino, entre los 19 y los 34 años), hasta otros desgloses más finos (mayor consumo entre solteros y viudos, entre los hospitalizados por problemas emocionales, entre los que tienen una familia no bien constituida, entre quienes no trabajan ni estudian, entre quienes viven en ciudades de más de 500 mil habitantes, entre los que han iniciado sus relaciones sexuales antes de los doce años, entre quienes declaran que la mitad o más de sus amigos consumen drogas, y otros). Estos datos no dejan de ser interesantes, y bastante útiles a la hora de diseñar o rectificar políticas de prevención.

El otro enfoque, de carácter interdisciplinario, busca en fenómenos culturales, sociológicos y demográficos, elementos y pistas que nos permitan comprender por qué, a partir de cierto momento histórico, la demanda de drogas comienza a multiplicarse. Al respecto quisiera citar nuevamente a Francisco Thoumi, en el caso de Colombia: "La desigualdad social del país y las instituciones que excluyen grandes segmentos de la población del poder político, la creciente ilegitimidad del régimen político, la rápida urbanización y las grandes migraciones, el alto nivel de violencia, los drásticos cambios en el papel de la mujer en la sociedad, el debilitamiento de la influencia de la Iglesia católica, son factores que aumentaron la tolerancia de comportamientos desviados, debilitaron la familia nuclear y extensa, redujeron la solidaridad social y los lazos de cohesión, disminuyeron las capacidades del gobierno para aplicar la ley. Todos estos son factores que contribuyen a aumentar las probabilidades de que un individuo pruebe y consuma drogas psicoactivas. La estructura de edades de la población, fuertemente inclinada hacia la juventud, es otro factor que contribuye al alto índice de consumo de drogas psicoactivas". (Op.cit).

Quisiera hacer un poco más complejo el contexto proponiendo otras formas de acercamiento al tema. Una de ellas, como la recién citada, permite vincular el problema del consumo a dinámicas de desintegración social (entendiendo la desintegración social en un sentido propio de la sociología clásica, como merma de los valores básicos de sociabilidad, incremento de conductas desviadas, y pérdida de legitimidad del sistema político y judicial). Otra mirada de contexto, más cerca de la tradición fenomenológica o de la psicología social, podría buscar las raíces que sustentan el consumo de drogas en fenómenos tales como la pérdida de sentido colectivo, la crisis de pertenencia, la "muchedumbre solitaria", la falta de proyección del individuo hacia la comunidad, la tendencia generalizada a la sobreestimulación, y otros.

Para hacer todavía más matizado y complicado el cuadro (y quizás esta debió ser la primera digresión en el curso de esta intervención), existen patrones de consumo muy diversos. Distintos públicos consumen distintas drogas, en distintos contextos y por distintos motivos. Esta afirmación puede parecer demasiado obvia, pero no deja de ser importante si se busca optimizar el efecto cuando se lanzan campañas educativas o eslóganes publicitarios. Al omitirse esta consideración, las consecuencias pueden ser múltiples. Primero, la falta de discriminación entre los grupos objetivo de las campañas públicas de prevención, y el uso de mensajes genéricos que no logran interpelar a los grupos vulnerables. Segundo, la ausencia de contenidos en los mensajes que apelen a las variadas motivaciones que llevan a los grupos vulnerables a incurrir en el uso indebido de drogas, con lo cual también se debilita la interlocución. Tercero, la falta de enfoques multidisciplinarios que permitan a las audiencias sentir que les hablan de procesos vitales con los cuales ellos se sienten comprometidos.

Hasta ahora la tipificación del consumo para efectos preventivos tiende 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 efectos correlacionados variables. Estas clasificaciones son más frecuentes porque surgen fácilmente de las fuentes de información disponibles: encuestas, estadísticas clínicas y estadísticas penales. Pero si solo dependemos de ellas corremos el riesgo de soslayar las motivaciones, los procesos y los contextos socioculturales en que se da el consumo de drogas.

En una tipificación más desglosada, encontramos distintos grupos de consumidores que se vinculan de maneras diferentes con la productividad y la sociabilidad. Valgan los siguientes ejemplos para ilustrar algunos contrastes: i) uso de cocaína y anfetaminas en altos círculos empresariales, financieros o en el mundo del espectáculo, motivado por sus efectos de resistencia al estrés y al cansancio, o por una desinhibición considerada conveniente por sus usuarios; ii) consumo de inhalantes y sulfato de cocaína entre grupos urbano-marginales, donde estos

grupos afirman su marginalidad y su disfuncionalidad –productiva y social– mediante el consumo de drogas; iii) consumo ocasional por diversión en todos los sectores sociales de la sociedad; iv) consumo ritual, ya sea entre minorías étnicas o entre grupos de experimentación diversos; v) consumo habitual como parte de una dieta productiva y nutritiva, como es el caso de la hoja de coca en el mundo andino; vi) consumo para estimular la creatividad entre personas con dedicación a las artes; vii) consumo en los sectores más competitivos del deporte para incrementar el rendimiento físico.

Estas diferenciaciones no abundan en el debate público. Pero son importantes para idear estrategias educativas y comunicacionales que permitan establecer puentes más específicos con la diversidad de situaciones que se presentan. **Lo que importa no es solo tipificar el consumo para diferenciar dichas estrategias (o sus contenidos) sino, al mismo tiempo, poder visualizar en estas distintas formas de consumo el modo de “llegar” a los consumidores que sí sean susceptibles de ser prevenidos.**

Si no contamos con buenas explicaciones de los contextos que mueven al consumo, y una tipificación más refinada de los patrones de uso, se nos escapan datos valiosos que ayudarían a entender uno de los elementos básicos de las campañas preventivas: el proceso por el cual un grupo vulnerable transita del “consumo cero” al consumo experimental, de este al consumo recurrente, y del consumo recurrente al consumo compulsivo de drogas ilícitas.

3. Factores estructurales de contexto

Quisiera ahora, de manera conjetural, proponer algunos factores de contexto que me parecen dignos de considerar en un intento de comprensión del fenómeno actual del consumo, y sobre todo del consumo entendido en los términos inicialmente definidos (en sus formas más perniciosas o de mayor costo personal y social). Insisto en el carácter conjetural, inevitable cuando uno intenta precisamente estos enfoques más comprensivos.

a) Primero, quiero aludir a un fenómeno de estos tiempos que voy a definir como la “**exogenización**” de las fuentes de equilibrio interno. Dicho en otras palabras, existe hoy una tendencia de las personas a endozar **cada vez más** sus fuentes de autorregulación a elementos exógenos. El aumento exponencial del consumo de ansiolíticos, somníferos y antidepresivos, así como la búsqueda de experiencias eufóricas o extremas en el deporte aventura, son parte de esta sintomatología. Vitalidad, descanso y éxtasis se sustraen del sujeto y se le ofrecen luego bajo la forma de tabletas, “polvitos” o paseos de alta velocidad. El aumento explosivo del consumo de drogas ilícitas se inscribe en esta dinámica. En esta “exogenización” de las fuentes de equilibrio o de bienestar personal concurren diversos signos de los tiempos. La dificultad para dotar la vida personal de sentido o de proyecto reconoce variadas causas, llámense estas: crisis de utopías, de ideologías, de vínculos comunitarios, o despersonalización de la vida en las metrópolis, pérdida de continuidad en la vida moderna, falta de adhesión a valores estables, en fin.

En el tránsito de consumidores ocasionales a recurrentes, o de recurrentes a dependientes, tiene un papel decisivo esta creciente incapacidad de generar endógenamente estados anímicos deseables, como son: el entusiasmo festivo, la introspección, la euforia, la distensión, la inspiración, la expresividad, la capacidad comunicativa, y otros. Cuanto más se recurre al consumo de drogas por dificultades de autorregulación interna, mayor es el riesgo de que el patrón de consumo se torne adictivo y se interiorice como parte indispensable de la vida de las personas. Si esto es así, un elemento estratégico para una campaña comunicacional es el desafío de recuperar la capacidad endógena para generar estados deseables. No es cuestión de

estigmatizar o "patologizar" a los consumidores de droga a través de campañas de denuncia pública. Por el contrario, se trata de convocarlos a recuperar su capacidad para generar endógenamente los estados expansivos que contribuyen a su desarrollo personal, y de invitarlos a compartir una lucha contra esta forma de alienación social que, de múltiples maneras y en todos los grupos sociales, le sustrae a las personas este potencial interior.

b) Un segundo factor de contexto tiene que ver con la frustración de expectativas y las condiciones de exclusión que son propios de aquellos grupos que precisamente se consideran como poblaciones de riesgo (grupos que no solo son proclives a consumir drogas, sino a hacerlo con mayor riesgo de consecuencias nefastas para su propia vida). Me refiero de manera general a la juventud popular urbana. Es ella quien más interioriza las promesas y las aspiraciones promovidas por los medios de comunicación de masas, la escuela y la política, pero no accede a la movilidad social y al consumo contenidos en ellas. Así, estos jóvenes padecen los efectos de una combinación explosiva: tienen mayores dificultades para incorporarse al mercado laboral de acuerdo con sus niveles educativos; viven un proceso previo de educación y culturización en que interiorizan el **potencial económico** de la propia formación, desmentido luego cuando entran con pocas posibilidades al mercado del trabajo; poseen mayor acceso a información y estímulo en relación con nuevos y variados bienes y servicios a los que no pueden acceder y que, a su vez, se constituyen para ellos en símbolos de movilidad social; tienen una clara percepción de cómo otros acceden a estos bienes en un esquema que no les parece justo ni equitativo; y todo esto en un momento histórico, a escala mundial, donde no son muy claras las "reglas de juego limpio" para acceder a los beneficios del progreso.

En los mismos sectores, la **desmotivación política** es otro dato negativo y a partir del cual deben luchar por producir nuevos sentidos para la propia vida. Esta desmotivación tiene su hito histórico en el colapso de los proyectos socialistas y, con ello, del mito del "gran cambio social". Este colapso produce una cierta orfandad existencial, en la medida que impide la plena identificación del individuo con la colectividad, del sujeto con el movimiento de la historia, del joven con un ideal encarnado. El mentado fin de las ideologías, lo es en este sentido: como pérdida de la perspectiva de "redención" personal en un movimiento revolucionario, o falta de "contextualización" del proyecto personal en un proyecto nacional. Esto es especialmente crítico para la juventud popular urbana, por las siguientes razones. Primero, porque es la juventud la edad en que se definen proyectos y se agudiza la pregunta por el sentido vital y el horizonte de la vida personal; segundo, porque es la juventud popular la que percibe menores alternativas de desarrollo individual frente a sus contemporáneos, y por lo tanto más requiere de proyección simbólica; tercero, porque en el mundo urbano (en contraste con el rural) son más débiles los lazos tradicionales, menos nítidos los valores de referencia y los mecanismos de pertenencia. De esta manera, la actual política no da respuesta ni sustituye el "hueco vital" que dejó la pérdida de proyectos anteriores que, mal que mal, gozaban de mayor fuerza movilizadora, de identificación, de promesas de protagonismo heroico.

Esta **frustración de expectativas** favorece la disposición a hacer uso de la gran oferta de drogas. El consumo de drogas puede aparecer como una forma espuria (un sucedáneo a la mano) para compensar la vivencia del joven como un ser excluido o marginado del acceso a la movilidad social, la participación política o el intercambio cultural. Precisamente, en la medida en que opera como mecanismo de compensación, se corre el riesgo de incorporarlo como práctica cada vez más frecuente, y cuyos costos son precisamente agudizar las dificultades de movilidad social y de mayor integración a la vida política y cultural. Además, parte de esa juventud está radicada en asentamientos precarios de las grandes ciudades, donde son más inciertos los patrones de socialización y las redes sociales requeridos para adscribirse a normas generales de orientación de la vida personal. En otras palabras, viven una situación crítica: tienen razones

poderosas que los llevan a buscar sucedáneos para compensar situaciones de marginalidad y privación, y al mismo tiempo los factores de protección que los aparten de dichos sucedáneos, son débiles.

Cuanto más pobre es la población, mayores son los daños y más difíciles de revertir. La pobreza implica mayor vulnerabilidad, tanto para caer en circuitos productores de daño como para no poder salir a tiempo de ellos. A menor nivel socioeconómico hay mayor concatenación de daños por consumo de drogas y mayor grado de marginalidad respecto de los cauces formales de educación y de trabajo. Esta diferencia de contexto es básica para la tipificación del consumo. Si se quiere focalizar la protección en grupos vulnerables, y conforme a un índice de vulnerabilidad de los grupos, es forzoso discriminar por edad, sexo y grupo socioeconómico. Las estadísticas son concluyentes: la población joven, masculina, poco integrada a circuitos de promoción social o de reconocimiento institucional, concentra los mayores flancos de vulnerabilidad, en cuanto a daños y consecuencias negativas por efecto del consumo de drogas. De allí también la importancia de privilegiar, en materia de prevención, aquellas poblaciones más vulnerables, vale decir, aquellos segmentos socioeconómicos o socioculturales en que el consumo indebido de drogas tiene mayor costo social, perpetúa condiciones de exclusión social y fortalece la reproducción de la pobreza.

c) Un tercer factor contextual que puede considerarse, en una visión propia de la antropología cultural, es la falta de rituales de pertenencia, de comunión y de pasaje en la sociedad a medida que ésta se moderniza y se seculariza. En este marco, el consumo de drogas psicoactivas puede entenderse como un rito de pertenencia a grupos o "tribus urbanas", que afirman su identidad por oposición a la norma (oposición a la ley, a la vida adulta, a la moral, a la disciplina); como un "rito de tregua" frente a los avatares del trabajo y la vida diaria, sobre todo en circunstancias en que las exigencias de productividad tienden a incrementarse; como un rito de comunión, relacionado precisamente con los efectos expansivos propios de algunas sustancias psicoactivas, en sustitución de otros ritos de comunión tradicionales que tienden a debilitarse en una cultura secularizada; o bien, como un ritual de pasaje en el que el joven identifica su experiencia con la droga con un "salto" o una "transformación" de su propia subjetividad.

Sin duda, la fragmentación social torna más urgente la pertenencia a grupos de pares y la búsqueda de espacios de comunión, así como el mayor estrés laboral y de la vida en la gran ciudad pide también momentos de tregua. No pretendo con esto justificar el uso y abuso de sustancias psicoactivas. Se trata de no impugnar la existencia de dichos grupos y desahogos como factores que propician el consumo indebido de drogas, y de plantear comprensivamente el problema y el valor de la pertenencia, de la complicidad grupal, de la identificación con grupos de pares, de la diferenciación respecto del orden social, o de los indispensables "paréntesis" ante una vida poblada de exigencias. **Al aludir a estas legítimas necesidades contextuales más que a su solución espuria por vía de la droga**, los interlocutores oficiales pueden sentirse más comprendidos que impugnados, y los mensajes pueden también mejorar sustancialmente su poder persuasivo.

d) Un cuarto y último factor de contexto que quisiera mencionar, es el culto a la obtención inmediata de placer en las sociedades de consumo. No quiero decir con esto que el placer sea malo. Me refiero más bien a un tipo específico de valoración del placer, que tiende a imponerse en la sensibilidad publicitaria, en los mensajes de los medios de comunicación, en los escaparates de los centros comerciales, en el mundo del espectáculo, en las conversaciones entre profesionales exitosos y también entre los jóvenes económicamente marginales. Esta valoración específica del placer nos propone la imagen seductora de una vida poblada por una secuencia

de sensaciones placenteras, una vida donde el placer debe ir en aumento, donde el presente debe intensificar su vibración cada vez más, donde la facultad sensorial debe acceder a una excitabilidad progresiva. Una vida en que la misma hiperquinesis que opera en el mundo del trabajo y del dinero debe darse en la esfera del ocio, el descanso y la recreación. Y nada como las drogas psicoactivas para dar una respuesta inmediata al placer convertido en exigencia permanente.

Para terminar, un corolario en forma de interrogantes. Si los patrones de consumo de drogas no son homogéneos y responden a motivaciones múltiples, y si aquellas formas de consumo más adictivo responden en buena medida a factores de contexto: ¿cómo repensar el campo de la prevención a la luz de estas consideraciones?; ¿qué mensajes transmitir a la comunidad a fin de evitar tanto la estigmatización como la "patologización" del consumidor de drogas, que tienden muchas veces a operar como profecía autocumplida?; ¿cómo generar mensajes y espacios compartidos de discusión en los que el problema de las drogas pueda enmarcarse en una reflexión colectiva sobre las dinámicas sociales y culturales vinculadas a las drogas, sobre todo a las drogas convertidas en problema?

**LA CONEXIÓN CRIMINALIDAD
VIOLENTA/DROGAS ILÍCITAS:
UNA MIRADA DESDE LA
CRIMINOLOGÍA**

Rosa del Olmo ¹

Introducción

A solo tres años del fin de siglo, el tema de la violencia se ha convertido en un área prioritaria de preocupación de los gobiernos y de la opinión pública, tal como puede observarse en el espacio que los medios de comunicación le dedican cubriendo diferentes puntos de vista. Por otra parte, cada vez más se establece una estrecha conexión de la violencia con el indiscutible incremento del negocio de las drogas ilícitas, dando lugar a una serie de confusas percepciones de temor frente a un fenómeno que se concibe como “el imperio del mal”.

Ante esta situación, en el presente trabajo se abordará la conexión entre criminalidad violenta y drogas ilícitas desde el ángulo criminológico, concebido como el estudio de las diferentes relaciones entre criminalidad–incriminación. Con ello se intenta establecer los diferentes matices de esa conexión, así como las modalidades de su incriminación en el contexto de la fragmentación contemporánea del control social.

1. Precisiones conceptuales

Ante todo resultan imprescindibles algunas consideraciones sobre los términos violencia y criminalidad, a fin de precisar cómo categorizar la criminalidad violenta.

a) La cuestión de la violencia

Si bien resulta imposible profundizar en esta breve exposición sobre la complejidad que presenta cualquier intento de abordar la problemática de la violencia, pareciera importante recordar las pertinentes palabras del criminólogo norteamericano Jerome Skolnick, cuando plantea lo siguiente: “La violencia es un término ambiguo cuyo significado es establecido a través de procesos políticos. Los tipos de hechos que se clasifican varían de acuerdo a quien suministra la definición y quien tiene mayores recursos para difundir y hacer que se aplique su decisión”

¹ Socióloga y criminóloga; actualmente preside la Fundación José Félix Ribas, de Caracas, Venezuela.

(del Olmo, 1975, p.296). En otras palabras, el término violencia en sí mismo es un concepto político que se emplea para referirse a un conjunto de hechos y situaciones tan heterogéneos que parecieran no tener conexión entre sí. Predomina la tendencia a formular tantas definiciones de violencia como sus manifestaciones posibles, con lo cual todo es producto de la violencia y nada lo es, nadie tiene la culpa y todos la tienen. A su vez, en la práctica el fenómeno de la violencia cruza múltiples campos disciplinarios y áreas de investigación, razón por la cual los estudios de violencia tienden a ser fragmentados y apolíticos, lo que ha impedido el desarrollo de una teoría general de la violencia (Davis, 1987, p.69). Ante esta situación, pareciera analíticamente más conveniente plantear la existencia de "violencias" y no hablar de "la" violencia.

b) La cuestión de la criminalidad

Si tratamos de precisar lo que es delincuencia encontramos que la criminología, desde los años 30, no ha logrado establecer qué es delito. ¿Nos limitamos a lo que establece la ley penal como tal? ¿Lo ampliamos a todo lo que ocasione daño social? ¿O extendemos el término para significar la violación de los derechos humanos? El debate continúa y se complica con los nuevos desafíos del mundo contemporáneo, al punto de que hoy la criminología no puede limitarse a estudiar solo los delitos desde el punto de vista jurídico-penal, razón por la cual, en nuestro caso, es preferible hablar más bien de criminalidad.

En síntesis, tanto la violencia como la criminalidad son términos que potencialmente abarcan un número enorme de temas. Además, se nos presentan una serie de dificultades por los cambios discursivos frente a los mismos. Esta situación destruye cualquier perfil de coherencia intelectual.

Aquí se plantea un problema adicional: ¿qué vamos a entender por criminalidad violenta? En el presente trabajo incorporaremos dentro de la misma todas aquellas actuaciones de individuos o grupos que ocasionen la muerte de otros o lesionen su integridad física, con lo cual estamos hablando fundamentalmente de homicidios, lesiones personales, atracos, robos, tentativas de homicidio, violación, maltrato familiar y muertes y lesiones en el tránsito terrestre (Camacho y Guzmán, 1990,p.26).

Veamos a continuación cómo se relacionan la criminalidad violenta y las drogas ilícitas.

2. Conexión entre criminalidad violenta y drogas ilícitas

En líneas generales, la conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas no es sencilla, ya que tal como lo expresa el documento presentado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, Dinamarca, en marzo de 1995:

- 1) La producción, manufactura, distribución o posesión de drogas puede constituir delito;
- 2) Las drogas pueden aumentar la posibilidad de que ocurran otros delitos que no son de drogas;
- 3) Las drogas se pueden usar para hacer dinero con su consecuente lavado;
- 4) Las drogas pueden estar relacionadas con otros problemas, como el uso ilegal de armas, y varias formas de violencia o terrorismo.

Por otra parte, la conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas tiene una compleja historia que se remonta a las primeras décadas de este siglo, cuando se empiezan a prohibir las drogas con las primeras leyes penales sancionadas en los Estados Unidos.

En un comienzo, la preocupación giraba solo en torno a la relación delincuencia/consumo de drogas ilícitas. Sin embargo, las posteriores repercusiones que tendría el tema en la formulación de políticas públicas a nivel mundial hacen necesario mencionar aquí este proceso, aunque sea brevemente. En este sentido, desde 1920 hasta 1970 se llevaron a cabo cientos de estudios para establecer la relación entre la delincuencia y el consumo de drogas, con un interesante debate entre los partidarios del "modelo médico de la adicción" y el "modelo delictivo". Predominaba un discurso calificado como "científico" que consideraba el consumo de drogas como generador de delito, lo cual sirvió para defender las políticas públicas y el uso de la fuerza física contra las amenazantes minorías (Cohen, 1990, p.3). A partir de los años 70, con la creación en los Estados Unidos de una serie de institutos de investigación, entre ellos el Instituto Nacional encargado de los problemas del uso indebido de drogas (NIDA) a nivel oficial, la investigación comenzó a generar una mejor comprensión de la conexión criminalidad violenta/drogas.

A pesar de estas nuevas inquietudes, los numerosos estudios realizados todavía son poco coherentes y difícilmente generalizables, como conocimiento acumulativo, dada la diversidad de muestras y definiciones operativas. En lo único que hubo acuerdo es en que la relación existe, pero la naturaleza de la vinculación permanecería inespecífica y en controversia. No se logró responder a la pregunta ¿qué causa qué?.

No obstante, a raíz de la publicación en 1985 del trabajo del investigador norteamericano Paul J. Goldstein llamado "La conexión drogas/violencia: un marco conceptual tripartito", se amplió el margen de comprensión frente al problema. Dicho trabajo ha servido de referencia para una serie de estudios posteriores al señalar tres modelos para establecer esa conexión, presentados como tipos ideales para fines operativos.

En primer lugar, el *modelo psico-farmacológico* que establece la relación entre el consumo de drogas y la conducta delictiva. Incluye aquellos individuos que pueden volverse irritables o irracionales, a raíz de la ingestión de determinadas sustancias, y en consecuencia manifiestan conducta violenta, especialmente por el consumo de alcohol, estimulantes, barbitúricos y PCP (fenciclidina). Aquí el autor incorpora hechos delictivos antes ignorados como la violación, el maltrato familiar y los homicidios y lesiones en el tránsito terrestre. Se trata de una *criminalidad inducida*.

Su frecuencia, sin embargo, no es de la magnitud señalada en el discurso de los medios y tampoco se ha podido demostrar la relación en términos causales directos, sino más bien de correlación, ya que ninguna droga posee propiedades criminógenas universales (Brochu, 1993,p.313).

En segundo lugar, el *modelo económico-compulsivo* incluye aquellos consumidores que participan en acciones criminales violentas para costear su consumo, y por lo tanto su motivación principal es conseguir dinero. Las drogas más relevantes son la heroína y la cocaína por su alto costo y los patrones compulsivos de consumo que generan. No obstante, se excluyen aquellos consumidores que tienen los medios económicos. En su mayoría los hechos criminales solo se vuelven violentos dependiendo del contexto social en que se realizan. Se trata de una *criminalidad funcional*. Las víctimas de la violencia económico-compulsiva, así como de la violencia psico-farmacológica, pueden ser cualquier ciudadano (Goldstein, 1995, p.257).

En tercer lugar, el *modelo sistémico* explica la violencia intrínseca del involucramiento con cualquier sustancia ilegal. Se refiere a los patrones tradicionales de interacción dentro de los sistemas y redes del tráfico y distribución de drogas ilegales.

Estamos, pues, ante una criminalidad violenta que tiene una serie de motivaciones entre las cuales Goldstein señala los siguientes casos:

- disputas sobre territorio entre distribuidores de drogas rivales;
- asaltos y homicidios cometidos dentro de la jerarquía de distribución, como medio de imponer códigos normativos;
- robos a distribuidores de drogas y la represalia violenta del distribuidor o jefe;
- eliminación de informantes;
- castigo por vender drogas adulteradas o falsas;
- castigo por no pagar deudas;
- disputas sobre drogas o su parafernalia;
- robos violentos relacionados con la "ecología social" del control de áreas (Goldstein, 1995, p.257).

Este modelo es el de mayor violencia. Se trata de una *criminalidad conflictiva*, generada por la ilegalidad del negocio. Violencia que ha sido considerada como una forma de control social y de regulación económica (Fagan y Chin, 1990, p.13).

Esta tipología, y en especial el tercer modelo, ha permitido abrir nuevas líneas de reflexión sobre la conexión criminalidad violenta/drogas. Por otra parte, sirvió sin proponérselo, ya que se limita a los actores y no a los procesos, para ampliar el análisis hacia la determinación estructural. Anteriormente, todos los estudios se limitaban, de algún modo, a examinar el fenómeno solo en términos de la determinación individual, y en el marco del binomio consumo de drogas/conducta delictiva.

En los últimos años se han realizado también fuera de los Estados Unidos una serie de investigaciones partiendo de este marco conceptual tripartito. Por ejemplo, en España, y concretamente en el País Vasco, Javier Elzo y colaboradores incorporan al tercer modelo "los delitos de tráfico en su sentido más amplio partiendo del cultivo, los delitos de contrabando inherentes a la importación ilegal de drogas ilícitas y los delitos monetarios" (Elzo, 1992, p.33).

En otras palabras, este y otros estudios han ampliado los planteamientos de Goldstein para adecuarlos a la realidad contemporánea, caracterizada por una compleja relación entre demanda y oferta de drogas ilícitas, la cual se convierte en una de las más poderosas fuentes de múltiples violencias donde se insertan, entre otros, la corrupción, el lavado de dinero y el incremento del tráfico de armas (Camacho, 1996, p.14). Por lo tanto, todo parece indicar que hay que ir más allá tomando como punto de partida la actual globalización de la economía mundial, donde las drogas no solo son fuente de grandes ganancias –una nueva acumulación de capital ilegal– sino también de criminalidad violenta, como resultado de su carácter ilegal. No está de más recordar aquí que, actualmente, la criminalidad también comprende un comercio mundial y una red financiera internacional comprometida con el suministro de bienes y servicios prohibidos (Myers, 1995/1996, p.183). Esta realidad lleva a plantear la coexistencia de una criminalidad sistémica local, y quizás predominantemente urbana, con una criminalidad sistémica internacional (Sheptycki, 1995, p.616), lo cual hace más complejas las características del modelo.

A su vez, hablando de procesos y con la finalidad de implementar políticas públicas que sean coherentes, hay que separar los diferentes ámbitos y las diferentes drogas. Hoy en día asistimos al manejo abstracto del fenómeno denominado narcotráfico y su imagen monolítica de criminalidad organizada, a la cual además se quiere asimilar a los grupos nacionales alzados en armas, como enemigos del orden mundial (Vargas, 1996, p.69). Esto constituye un grave obstáculo epistemológico, pues oculta las distintas dinámicas y la complejidad de los procesos y actores sociales que confluyen en esta actividad económica con sus múltiples contradicciones.

Además, no es posible mezclar, ni siquiera como discurso, la dinámica transnacional del tráfico de drogas con la especificidad de la distribución o micro-comercialización local. Tampoco se puede ignorar el papel determinante que desempeña en la consolidación de esta última la economía informal –y más específicamente la economía irregular o subterránea– como estrategia de sobrevivencia. Ni se puede olvidar lo que significa en este contexto la cultura de la calle como espacio de socialización (Andrade, 1991, p. 70). Si bien ambas pueden generar criminalidad sistémica, esta es nacional, e incluso local, mientras que la otra desconoce las fronteras nacionales. Pero, además, no solo los procesos son diferentes, sino también los actores sociales. Esto hace más compleja la formulación de las políticas a seguir, al verse estas obligadas a ajustarse a una serie de tratados internacionales plasmados en leyes penales nacionales, para responder simultáneamente a realidades distintas del ámbito local e internacional.

3. Modalidades de control e incriminación

A pesar de la existencia de una amplia normativa jurídica dirigida a regular el problema del tráfico y consumo de drogas, desde nuestra óptica criminológica vamos a obviar el discurso jurídico para tratar de establecer las respuestas actuales a las manifestaciones de criminalidad violenta antes señaladas, a través de lo que hemos denominado modalidades de control.

A raíz de los cambios que ha sufrido la estrategia de control social en los últimos veinticinco años, por razones de índole económica, política y social imposibles de detallar aquí, en la actualidad coexisten en el panorama criminológico modelos de control divergentes para responder a núcleos conflictivos claramente diferenciados que en definitiva alteran la sociabilidad.

De manera muy breve podemos señalar la existencia de tres modelos. En la esfera del Estado observamos un programa de dos vías donde coexisten, en primer lugar, el *modelo de justicia* surgido en los años 70 con su énfasis en más poder para la policía, leyes más duras y sentencias de prisión más largas y específicas para los delincuentes considerados “peligrosos y violentos”, que requieren medidas de máxima seguridad. En nuestro enfoque estaría dirigido a la *criminalidad sistémica*, y concretamente a los grandes traficantes de drogas. Sin embargo, en la práctica este modelo se aplica implacablemente a la *criminalidad funcional*, tal como se puede observar al revisar las poblaciones penales de América Latina y en especial de los Estados Unidos, conformadas por un alto porcentaje de reclusos que han participado en criminalidad violenta por no tener los recursos para costear su consumo.

En segundo lugar, el *modelo comunitario*, surgido en los años 80, dirigido a los delincuentes considerados no violentos, que se expresa por medio de las llamadas sanciones alternativas o intermedias. Estas sanciones implican técnicas de supervisión y vigilancia intensa donde es cada vez más importante el empleo de instrumentos para la vigilancia electrónica. Enfatiza la prevención y la preocupación por las víctimas. Se trata de un modelo que genera la dispersión del control social y la creciente participación de la comunidad en su administración. Si bien da

lugar a actividades privadas de control, en última instancia amplía la influencia del Estado. En nuestro esquema estaría dirigido a la *criminalidad inducida*, a través por ejemplo de tratamientos obligatorios de rehabilitación. Este programa bifurcado de orden estatal puede calificarse como *de control público reactivo*.

En tercer lugar, el *modelo de la justicia privada*, surgido a fines de los años 70 y concebido inicialmente como disciplina instrumental difusa, cuyo orden unitario no es el Estado sino órdenes fraccionarios, definidos por autoridades privadas responsables de parcelas de tipo feudal como son los centros comerciales, los condominios, etc. (Shearing y Stenning, 1984,p.347). Esta actividad no es pública ni pertenece al Estado. Pero sin embargo cada vez más traspasa los límites del Estado-nación adquiriendo dimensiones transnacionales, como se observa por la creciente creación de empresas de seguridad privada de carácter transnacional para proteger bienes y personas y, por lo tanto, orientadas a quienes tienen algún tipo de propiedad, pero cada vez más dedicadas a vender la nueva tecnología electrónica para la vigilancia y la disciplina colectivas. Puede calificarse como *control privado preventivo*.

Paralelamente se ha generado un sistema mundial de seguridad para hacerle frente a la *criminalidad sistémica internacional*, donde se incluyen como prioridades el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas y los problemas migratorios. En este caso, el Estado se diluye y van surgiendo una serie de organizaciones transnacionales que asumen progresivamente el control de esta criminalidad. Su relación con el modelo de la justicia privada es indudable ya que lo importante es el control electrónico multinacional, como muestra de la aplicación criminológica de la técnica de la información.

A la vez existe una peculiar combinación de criminalidad violenta y control social que surge en ámbitos de exclusión social –y por lo tanto entre quienes no tienen ningún tipo de propiedad–, implementada por sus propios habitantes. Esto escapa al control del Estado, ya que se hace presente solo a través de operativos y redadas. Esta modalidad es cada vez más frecuente en las ciudades de América Latina, centrándose en las llamadas “zonas de riesgo”. Se expresa por medio de la coerción, la intimidación, el terror y la muerte, a través por ejemplo del linchamiento, los ajustes de cuentas y el control y defensa de territorios. En nuestro ordenamiento se identifica con la *criminalidad sistémica local* y, de manera particular, con la micro-comercialización de las drogas ilícitas. Puede calificarse como *control salvaje hiperactivo* (Brodeur, 1989).

Por lo expuesto, afirmamos con Sheptycki que “la coyuntura actual muestra al control social fragmentado en una multitud de contextos de acción y formas de autoridad, donde el Estado-nación disminuye su importancia y la totalidad cohesiva es reemplazada por una multiplicidad de espacios de reproducción” (op.cit.,p.630). Pero a su vez, tal como hemos podido demostrar a través de este breve mapa criminológico de las drogas, también se observa una criminalidad violenta fragmentada que llama a nuevas reflexiones e investigaciones, más allá de los estereotipos de “narcotráfico”, “carteles”, “mafias” y “criminalidad organizada”.

**EL ESTIGMA DE LA DROGA:
PARTICULARIDADES Y
RASGOS COMUNES EN EL
CASO URUGUAYO**

Rafael Bayce ¹

1. ALGUNAS PARTICULARIDADES URUGUAYAS

El Uruguay presenta las siguientes características que explican la economía y el consumo de drogas ilícitas en su territorio.

- a) Posee un mercado relativamente pequeño de consumo debido a que su población total es de 3 150 000 habitantes.
- b) Esa población residente no solo es pequeña sino que creció solamente en un 7 por ciento desde 1985 a 1996 (algo más del 0.5 por ciento anual acumulativo).
- c) En esa población residente, relativamente escasa y apenas creciente, disminuyen los menores de 60 años y aumenta el envejecimiento de la pirámide poblacional, como también la proporción de mujeres en la población. Piénsese que en toda estadística nacional de consumo de drogas la población de edad avanzada y la femenina muestra índices inferiores al promedio.
- d) La concentración urbana de la población supera el 85 por ciento y el departamento capital (Montevideo) reúne al 42 por ciento de la misma.
- e) Sin embargo, en los años señalados la población transeúnte o visitante aumentó un 210 por ciento frente a un 7 por ciento de la residente (30 veces más). También el flujo de carga comercial aumentó, debido mucho más al flujo de mercaderías en tránsito (especialmente en el pequeño pueblo privado de Nueva Palmira) que al movimiento de ingreso y egreso de mercancías.
- f) A esa evolución poblacional y comercial, que incrementa la población transeúnte y visitante por sobre la residente y el flujo de cargas en tránsito por sobre las importaciones y exportaciones, debe agregarse que el país constituye un relativo paraíso fiscal en la región.

¹ Doctor en sociología de la Universidad de Chicago, profesor titular de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

g) El territorio es climática y topográficamente poco apto para cultivos de drogas ilícitas. Además de ello, la suavidad de su geografía y la muy buena comunicación y transporte hace fácil el control (no hay selva ni montaña ni valles hondos ni climas extremos).

Los factores mencionados concurren para hacer del Uruguay un país que en materia de drogas presenta los siguientes rasgos:

- Se trata de un país más de tránsito que de tráfico y consumo de productos finales, intermedios, "precursores" químicos y materias primas. Últimamente parece haberse incentivado el uso de los aeropuertos y puertos uruguayos como ruta alternativa (circunstancial o no) para el tránsito de drogas ilícitas en forma de producto final.
- El comercio y consumo final se restringe prácticamente a unas pocas sustancias – básicamente inhalantes, marihuana y cocaína, algo de hachís, ácido lisérgico en pequeña cantidad en la región Costa Sur, y algo de "éxtasis" (metilenedioximetanfetamina) en verano en la Costa Este.
- Financieramente, más que financiación de cultivos, industrialización y comercio de sustancias, el país parece apto para el lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas vinculadas al comercio de drogas.
- No se han detectado en el Uruguay carteles organizados, ni mafias notorias, ni ejércitos clandestinos, ni "narco-guerrilla", ni "narco-contrainsurgencia", ni criminalidad ligada a alguna fase del ciclo de las sustancias, ni unida coyunturalmente a etnias, razas, grupos religiosos o políticos.

De todos modos, el país cuenta con un consumo apreciable de drogas ilícitas, aunque magnificado y dramatizado por las instituciones y leyes especiales, y las consecuencias específicas tanto del consumo mismo como del modelo prohibitivo, que se ciñe claramente al modelo norteamericano.

Con todo, la influencia del ciclo de las drogas ilícitas no es básicamente determinante en la frecuencia y los porcentajes de mortalidad o accidentes. Los "estupefacientes" originan el 0.42 por ciento de las intervenciones policiales sobre las personas (1994); el 3.68 por ciento de los procesados (1994), y aproximadamente el 5.5 por ciento de la población reclusa (1995). El consumo de drogas ilícitas estimado es 200 veces menor que el de alcohol y de tabaco, siendo el Uruguay el séptimo país del mundo en consumo de sustancias sicotrópicas de prescripción médica, y el cuarto en consumo per cápita de tranquilizantes bajo receta.

En síntesis, salvo por fenómenos vinculados al tránsito y lavado de dinero, el Uruguay no presenta una expansión grave de problemas de drogas ilícitas, ni de sus efectos y consecuencias.

2. ALGUNOS PROBLEMAS URUGUAYOS COMUNES CON LA REGIÓN

Los peores problemas que sufre el Uruguay (y que también, aunque en proporciones variables, afectan a otros países de la región) están más ligados a los efectos y consecuencias de la prohibición y estigmatización ético-legal y profesional-periodística de las "drogas ilícitas", que a su consumo, lavado y tránsito, y sus consiguientes secuelas.

La prohibición

Desde 1974 rige una ley especial de estupefacientes que no prohíbe el consumo personal, dependiendo de que el juez del caso considere que las cantidades en cuestión corresponden efectivamente a consumo personal. Sin embargo, este carácter discrecional del proceso por consumo de drogas ilícitas, en un contexto universal de prohibición en que se incrimina y penaliza toda otra participación en el ciclo de las drogas ilícitas, se convierte de hecho en una persecución policial con cierto aval de la justicia. Muchas veces dicha persecución se emprende con la excusa o la finalidad de averiguar –a partir del consumo– sobre otras conductas, estas sí delictivas y penalizadas sin declaración judicial.

Pero la prohibición ejerce todo su poder cuando se combina no solo con un contexto nacional e internacional prohibitivo, sino con una evaluación ética que estigmatiza socio-culturalmente el consumo, y toda actividad relacionada con drogas que no sea la represiva, preventiva o terapéutica. Veamos, pues, cómo se construye en Uruguay esta estigmatización.

La estigmatización

Todas las consecuencias patógenas de la prohibición internacionalmente dominante se reflejan en un proceso de estigmatización ética, primero, luego legislativa, judicial y policial, a la que contribuyen fundamentalmente quienes se benefician de los efectos y consecuencias de la prohibición por concepto de mayor ingreso, poder y prestigio: prensa, policía, hasta cierto punto jueces y abogados penalistas, grupos políticos conservadores y con fuertes prejuicios culturales, populistas oportunistas, y distribuidores y segundones del ciclo de la droga.

La estigmatización imprime una connotación demoníaca a los participantes de este ciclo. Bajo este prisma solo se admite una valoración posible: la intransigencia. Se olvida, en este marco, que la historia ha mostrado y muestra aún ejemplos abundantes no solo de tolerancia y permisividad respecto al consumo de drogas, sino hasta de sacralización y relevancia cultural cohesiva de las drogas².

A partir de este mecanismo de demonización se construye un proceso de caracterización delictiva que incluye diversos grados y conductas penalizadas que, como consecuencia, genera represión de actos ligados a distintos momentos de la generación de la oferta y de la satisfacción de la demanda. Finalmente, la demonización moral y sus efectos prácticos criminológicos y represivos aparece acompañada de diversas estrategias de prevención de las conductas estigmatizadas, y de terapias e institucionalización clínica.

El proceso de formación de opinión pública

El proceso señalado de estigmatización en tres etapas (demonización, penalización, institucionalización clínica) se apoya a su vez en un proceso de formación de opinión pública. Este último se sustenta en un sobredimensionamiento de las características y magnitud de los problemas vinculados al ciclo de las drogas ilícitas, desde la producción de la materia prima

² Este mecanismo vigente de la demonización encarna el patrón ético excluyente de la modernidad judeocristiana y grecorromana, que asume sin argumentar su superioridad frente a otras valoraciones, sean estas de tipo místico-extático o contemplativo.

hasta el lavado del dinero producido en las distintas etapas, y especialmente en la venta de los productos finales.

En este proceso se magnifica el espacio de prensa destinado a los temas de la droga más allá de su importancia económica y social, aprovechando aterradoras ilustraciones, tamaño de titulares, y el carácter de los adjetivos y adverbios usados. También se manipulan las cifras producidas por los órganos de represión, prevención y atención clínica, alimentando la exageración periodística y proporcionando "argumentos" a los profesionales vinculados a dichos órganos quienes, "horrorizados", prelegitiman medidas culturalmente conservadoras, socialmente inocuas en lo sustantivo, y solo útiles para una geopolítica particular y para procesos de relegitimación perversa del Estado, y en disputas de poder y prestigio.

En el proceso de formación de opinión pública la estigmatización opera por una cuádruple "patologización" con sus consecuencias institucionales ya vistas (represión, prevención, terapia): "patologización" del consumo, de sus causas, de sus efectos y de sus consecuencias, incluyendo en estas el prefabricado terror a la "escalada de la droga" (consumo múltiple, adicción, drogas más pesadas, delincuencia, marginalidad), la definición misma de "droga" en términos peyorativos, y la generalización de la idea de que "el combate al flagelo" justifica cualquier violación de la intimidad, privacidad, libertades y derechos civiles y constitucionales. El producto final de este proceso de conformación de la opinión pública es la consolidación de la fórmula que propone una engañosa equivalencia: consumidor = inmoral y adicto = delincuente=enfermo = epidémico.

Quizás el caso más interesante de manipulación técnica es la utilización de datos clínicos (de casos extremos y no representativos del grueso de los consumidores de drogas ilícitas) para caracterizar la normalidad del consumo por sus improbables patologías, y "normalizar" así las patologías del consumo y de todo el ciclo de las drogas ilícitas. Esta "patologización" de la normalidad, con su contracara de normalización de lo patológico, es la clave tecno-burocrática que consolida la estigmatización ante la opinión pública.

3. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA PROHIBICIÓN, ESTIGMATIZACIÓN Y "PATOLOGIZACIÓN" ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA

a) Una primera consecuencia que considerar es el esperable aumento del consumo. Varias razones acumuladas y mutuamente potenciadas concurren en este posible escenario, como veremos a continuación:

La prohibición funciona en muchos casos como un atractivo adicional, sobre todo entre los jóvenes, adolescentes y pre-adolescentes. La prohibición, originada en el mundo adulto y aplicada por los "modelos de rol" infantiles (y hasta hace poco más tardíos también en el proceso de socialización), se convierte en un bumerán contra sus impulsores, ya que en esas etapas del desarrollo psicosocial del yo, este debe construir su identidad sobre la base del cuestionamiento de las normas, creencias, conductas, actitudes y valores adquiridos en la niñez. Esta autoafirmación se hace cuestionando tales valores y refugiándose, para la construcción de nuevos sistemas valorativos de referencia, en una sobre-reacción protegida por grupos de pares y nuevos modelos de rol alternativos (ídolos musicales, del *jet-set*, de la televisión, del deporte o de la ciencia ficción).

En ese proceso, la prohibición hace de las drogas ilícitas y de todo lo condenado por los socializadores infantiles, un posible objeto de deseo. Las magnificadas fábulas sobre el peligro,

el riesgo y la muerte envueltos en la mitología social adulta sobre el tema, funcionan como un atractivo más en ese romanticismo lúdico y hedonista que domina en el escenario valorativo de nuestra sociedad urbana occidental de consumo.

Ese funcionamiento es más claro aún en el caso de personas marginadas de los niveles de ingreso, poder, prestigio y consumo, que determinan culturalmente los objetos de deseo internalizados. En ese caso, los síndromes de Merton y Riesman funcionan plenamente; es decir: las personas, sintiendo cada vez más su heteronomía y percibiendo también un creciente abismo entre sus realidades y la probabilidad de alcanzar los ideales interiorizados, acuden a otros sistemas de valores como esquemas de referencia para construir su autoestima. Al sentirse nuevamente rechazados al interior de sus grupos de pertenencia, edifican su convivencia apartándose de ellos y de sus valores, acudiendo a nuevos grupos de pertenencia, con otros valores y otros modelos de *rol*.

La adhesión a lo prohibido y riesgoso adquiere así prestigio propio como sistema de valores alternativo, código semántico de referencia, origen de grupos de pertenencia alternativos, potencialidad de conversión de la propia sub-cultura en contracultura, y canal de movilidad individual y social, dentro de ese micro-mundo interno frente al inalcanzable y hostil macro-mundo externo.

La prohibición resulta ser, entonces, una forma ideal de articulación de la rebeldía inherente al proceso preadolescente y juvenil de construcción de identidad, dentro de la sociedad de consumo occidental urbana actual. Contribuyen eficazmente a ello todas las publicaciones sobre el valor de las sustancias, volumen de las incautaciones y las ficciones cinematográficas y televisivas sobre las luchas policiales contra consumidores, traficantes y distribuidores-vendedores, en que los "malos" son épica y hedonísticamente presentados, rodeados del mayor lujo, placer y "adrenalínica" actividad cotidiana.

¿Cómo no van a ser atractivas para los *outsiders* descritos por Merton y Riesman, esas vidas cotidianas en que impera lo fastuoso, lo placentero y lo épico, plagadas de autos deportivos de último modelo, mansiones con piscina, ropa de moda, mujeres, alcohol, tabaco y droga a granel, armas sofisticadas, momentos de peligro; en suma, una cotidianeidad llena de gloria y a la vez una muerte también gloriosa? La referencia al peligro de muerte (por el consumo o la participación en el ciclo de la droga) pasa a ser un atractivo romántico más, ya que esa posibilidad es bastante improbable pero a la vez funciona como el desiderátum de los encantos de la vida alternativa.

La "guerra contra las drogas", la "lucha contra el flagelo", el objetivo de "erradicación", terminan siendo así un sofisticado *marketing* para las drogas dentro de la estructura del proceso de socialización en las actuales urbes occidentales capitalistas.

b) En tanto los modos de vida urbanos se transmiten y se hacen dominantes por la urbanización real y simbólica que producen los medios de comunicación y transporte (más aún al calor de la apertura mundial), el aumento del atractivo del ciclo de la droga se extiende al mundo urbano y al rural, contribuyendo a los éxodos psicosocialmente activados por ese proceso de atracción valorativa coincidente con el ya referido proceso de socialización.

c) El aumento probable del consumo, derivado del bumerán de la lucha contra el flagelo, no solo actúa como una acción de *marketing* eficiente entre los preadolescentes, adolescentes y jóvenes urbanos, que se extiende a los mundos rurales en éxodo. También alcanza a la población adulta, ya que la sociedad consumista y hedonista invierte los atractivos de las "edades",

entronizando lo joven, lo adolescente y lo preadolescente como ideal estético, de capacidad de disfrute y de libertad de expresión. Ya no es que los jóvenes quieran ser adultos, sino todo lo contrario: los adultos quieren ser jóvenes. Actrices, modelos, músicos, personajes del espectáculo, deportistas, aspiran a reducir su edad por efecto de los modelos de *rol*.

Si los jóvenes, adolescentes y preadolescentes consumen drogas, también nosotros los adultos lo hacemos. Pero lo negamos hipócritamente, trazando una injustificada línea entre drogas legales e ilegales (y construyendo un doble estándar moral que tanto destruye la solidaridad familiar y generacional).

Mientras las drogas ilícitas sean una moda y símbolo cultural generacional, y canal de movilidad económica y social, la demanda y la oferta estarán aseguradas; y los intentos para reprimirlas permanecerán condenados a un fracaso cada vez más caro y estrepitoso. Solo políticas pragmáticas de reducción de los daños derivados del consumo y de la prohibición, con una fuerte acción progresiva que libere a las drogas de su estigmatización, caracterización delictiva, penalización e institucionalización terapéutica, pueden quizás disminuir el consumo y los daños del mismo, y reducir los perjuicios todavía peores que se derivan de la prohibición: droga cara, adulterada, circuitos delictivos y paramilitares, corrupción, delincuencia de pandillas, inhibición de la consulta a tiempo, terapias iatrogénicas, etc.

Una visión utópica de preadolescentes que en el siglo 21 vistiendo escafandras antipolución, con visores de Internet incorporados, blandiendo pistolas láser de bolsillo, mascando chicles de soja y chupando pastillas de kril submarino, ataquen a los salvajes trogloditas que consumen drogas sacrificando la productividad, me parece un fin de la moda de las drogas mucho más factible que el de la guerra contra ellas. Su represión las exalta en la imaginación colectiva, lo contrario las des-encanta.

d) Otra consecuencia es la estigmatización, "patologización" y "victimización" de que son objeto los jóvenes debido a las drogas y a su identificación con la delincuencia, la inmoralidad y la adicción. Debe considerarse que en realidad las drogas encarnan hoy significados que han circulado siempre en la historia humana, y que se relacionan con la autoafirmación del sujeto en ciertas fases etarias de socialización. Desde siempre existen objetos materiales y simbólicos de identificación, contraidentificación, movilidad y autoestima individual y grupal. Pero hoy día las drogas ocupan un lugar de especial peso en dicho registro.

e) Todo lo anterior aumenta a niveles patológicos la grieta generacional sempiterna y necesaria para la renovación valorativa, la innovación científico-tecnológica y la adaptación sistémica de los seres humanos. La conflictibilidad intrafamiliar se agudiza innecesariamente. Los padres no entienden el fenómeno y lo magnifican. Los hijos de dan cuenta de que esa magnificación es injusta, desleal y asimétrica. Hay una drástica reducción de las capacidades comunicativas, de los códigos compartibles, y del mutuo aprecio de los interlocutores. Los jóvenes no entienden la moralidad que les exigen padres infieles, que fuman, beben y consumen pastillas bajo receta, que los critican porque juegan en las pantallas computarizadas mientras ellos ven telenovelas, y porque consumen drogas que no han sido demostradas como peores para la salud que las drogas permitidas.

f) Esta profundización de la grieta generacional, y esta excesivamente problemática construcción del yo adolescente, terminan deslegitimando a todo el mundo adulto, como también a los impulsores políticos de esa lucha desmedida, ineficiente, hipócrita y carísima que se lleva adelante contra algo que no merece ese tipo de esfuerzos, al mismo tiempo que no se actúa

públicamente contra otros elementos de la socialización contemporánea que sí son esencialmente peligrosos y nocivos.

El razonamiento adolescente que deslegitima a padres, políticos, docentes, científicos y policías sería el siguiente: "Si hacen y dicen desatinos tan grandes sobre cosas sobre las que yo sé, ¿cómo sé que no hacen, piensan y dicen desatinos semejantes en temas de los que no sé?"

¿Pueden llamar la atención la apatía política, el rechazo partidista y la indiferencia frente a las grandes ideologías por parte de la juventud? ¿No es la consecuencia inevitable de la insania con que es conducida la sociedad a un holocausto bélico y ecológico salpicado de integristas falsos e hipócritas?

g) Y esto nos lleva a las siguientes consecuencias en el campo político:

- Claramente, se da un clima de apatía, indiferencia y desmotivación.
- Las luchas contra "flagelos", que se saben exageradas, estériles y corruptas, terminan legitimando la adopción de medidas de endurecimiento legislativo, judicial y policial que violan derechos humanos, garantías constitucionales y derechos civiles (intimidación, privacidad, libertad de expresión, etc.), y que "exacerban" la represión y el control sociales sin proporcionar soluciones. De ello solo lucran ciertas ideologías políticas, los profesionales de esas luchas, algunos elementos del campo cultural llenos de prejuicios, y muchos intermediarios.
- Estas luchas constituyen uno de los mecanismos de "relegitimación perversa de los estados y gobiernos en los capitalismos tardíos" (junto a otros como el sida, la delincuencia, la criminalidad juvenil e infantil, los accidentes y catástrofes naturales, y la fascinación bélica como espectáculo estético y "adrenalínico").
- Multiplica la corrupción, como toda prohibición lo hace, pero con agravantes: revela la hipocresía e irracionalidad que hay tras estas políticas que corroen el "aura" del mundo adulto y político.
- Disminuyen los márgenes de soberanía política y cultural de los países frente al modelo prohibicionista, que condiciona préstamos y créditos a un criterio de enfrentamiento que magnifica los problemas y que fracasa en sus objetivos.

Podrían ser calificados, al decir de Alain Joxe, como intentos neoimperiales de intervención disfrazada, mediante los cuales se construyen fantasmas que levantan conflictos de baja intensidad para: legitimar intervenciones "santas"; exorcizar la demanda propia atribuyéndola a la oferta ajena, y desplazar la persecución del lavado originario –de los lugares de la más abundante demanda– hacia los lugares de "lavado secundario" (siendo Uruguay uno de ellos).

h) Culturalmente, rebajan el nivel de racionalidad del debate, convirtiendo un problema estrictamente de políticas públicas y solidaridad civil en un objeto de manipulación de integristas éticos, y en una contribución al enfrentamiento entre pequeños grupos psicóticos y "santos", que son potencialmente letales.

3. LA NECESARIA Y SERIA CONSIDERACIÓN DE ALTERNATIVAS

El modelo prohibicionista resulta cada vez más caro, ineficaz e inequitativo, y las consecuencias de su aplicación son devastadoras, resultando el remedio peor que la enfermedad. Por lo mismo, es más necesario que nunca considerar la sustitución de este modelo prohibicionista, de una ética

integrista, que penaliza el ciclo de la droga, y que constituye un intervencionismo imperial indirecto. Existen fórmulas alternativas tales como las intentadas en España, en algunos estados norteamericanos, en ciudades como Liverpool, Amsterdam y Zurich, y actualmente en Alemania.

Debe buscarse la minimización del daño derivado del ciclo de la droga y su prohibición, en un marco de despenalización, desestigmatización, racionalidad y pragmatismo del diálogo y, finalmente, de desinstitucionalización terapéutica. Planteamos esto último no solo en base a las investigaciones clásicas de Goffman y de Foucault sobre las patologías institucionalmente construidas, sino también por el efecto iatrogénico que tiene la internación y reclusión, tanto penal como clínica, de personas sin problemas graves que, innecesariamente y debido al terror de sus padres y a cierto ensañamiento profesional, ven dañada seriamente su autoestima y sanidad mental al convivir con delincuentes mayores y enfermos graves de distinta índole.

Por cierto, en el Uruguay el fenómeno es menor que en la mayoría de los países del área. Pero el modelo prohibicionista se hace sentir con gran fuerza y, como en otras latitudes, "patologiza" el problema sin resolverlo, lo empeora y le añade efectos perversos de variado y amplio espectro.

**ALTERACIÓN DE LA
SOCIABILIDAD POR EFECTO DE LA
ECONOMÍA Y LA CULTURA DE LA
DROGA: UNA REFLEXIÓN A PARTIR
DEL CASO CHILENO**

Enrique Oviedo¹

1. Alteraciones de la sociabilidad por efectos de la economía y cultura de la droga

El problema de la droga, así como muchos otros problemas de nuestra sociedad, puede ser abordado desde el punto de vista de las causas y efectos individuales –subjetivos–, así como de las causas y efectos colectivos –es decir, en el espacio del encuentro de los sujetos o espacio intersubjetivo.

El objetivo que guía la presente reflexión es llegar a comprender las formas de interacción relacionadas con las drogas que asumen los sujetos en su vida cotidiana, esto es, en el mundo que comparten con sus semejantes. Creo que tras este propósito está en discusión la calidad de los proyectos de vida que se dan al interior de nuestra sociedad. La violencia vinculada al proceso de producción, distribución y consumo de la droga nos permite plantear críticamente el deterioro de las relaciones sociales, la pérdida de los lazos afectivos y familiares, en fin, las dificultades de integración social. La reflexión debe llevarnos a desentrañar las relaciones que subyacen tras el tema de las drogas y la violencia social que estas han instaurado.²

La ingesta de drogas es una de las grandes preocupaciones de nuestra sociedad. En Chile han despertado gran preocupación las cifras vinculadas al consumo más que otras dimensiones del problema. Es así como se ha generado gran controversia después de darse a conocer, a través de estudios realizados por organismos estatales, que aproximadamente 800 mil chilenos alguna vez habrían probado sustancias sicotrópicas (marihuana, cocaína y pasta base), y que una cifra cercana a los 50 mil dependían de este consumo.

¹ Sociólogo, Investigador del Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR), Santiago, Chile.

² Entendemos por violencia el producto de una relación social de conflicto donde se busca afectar la integridad física o psíquica del oponente. La violencia física comprende el uso de la fuerza física o la amenaza de fuerza para causar daño físico a una persona o grupo. La violencia psicológica o verbal es el uso de palabras o símbolos para causar daño psicológico (por ejemplo, despertar sentimientos negativos como la vergüenza o pensamientos de autodesprecio). Entendemos a su vez el conflicto como el tipo de situaciones y sucesos que pueden provocar violencia, debido a problemas entre individuos y grupos. Asimismo, podemos reconocer la existencia de conflictos cuya resolución sea producto de la puesta en marcha de opciones no violentas.

No obstante lo anterior, el consumo de drogas sigue siendo un tema tabú dentro de nuestra sociedad, vale decir, un tema que se toca con temor, que molesta, y que mueve a la represión o la total complacencia.

2. La producción como problema rural, y la distribución y el consumo como problema urbano

El proceso de urbanización actual de América Latina ha conducido a fijar nuestras miradas en las ciudades y sus problemáticas. Destacan entre ellas, y quizá como las más importantes en el último tiempo, las de los conflictos sociales y la violencia delictual, donde se encuentran muchas conductas vinculadas a las drogas. Tanto los conflictos como la violencia atentan contra la seguridad y tranquilidad de los habitantes.

La droga se produce en escenarios rurales (siendo posible hablar allí de un fuerte impacto ecológico), pero los conflictos sociales y la violencia delictiva derivada de la distribución y consumo, pertenecen a escenarios urbanos. Precisamente es en las ciudades donde el problema de la droga adquiere mayor relevancia. Esto no es de extrañar, ya que mientras en América Latina en 1950 solo un 41 por ciento de la población vivía en ciudades, en 1990 era un 72 por ciento. Para el año 2 000 se espera que sea a un 77 por ciento. Con ello se alcanzará el mayor nivel de urbanización del mundo.

En Chile, en el último tiempo, los problemas de la ciudad y aquellos que se viven en ella se manifiestan como los problemas esenciales de la sociedad. Particularmente en la ciudad de Santiago, a los problemas de su tamaño excesivo y alta concentración de población, a los problemas de su desarrollo económico y ambientales, se suman actualmente los de su organización y seguridad de sus habitantes. Dentro de estos se cuentan aquellos vinculados a la distribución y consumo de drogas.

En nuestro país, los efectos de la droga en la ciudad se manifiestan en todo el territorio. Las cantidades distribuidas son importantes en las ciudades cercanas a las fronteras con el Perú y Bolivia (Arica, Iquique), pero también es significativo el impacto en las ciudades de gran tamaño y desarrollo (Santiago), como en las ciudades turísticas (La Serena y Temuco).

Mucha especulación existe sobre la probable vinculación del lavado de dinero con la actividad inmobiliaria, asociada esta al desarrollo urbano de importantes ciudades del país. No hay prueba de ellos; pero, se sabe que la empresa inmobiliaria de alta categoría, donde el lujo es un signo importante, presenta inmejorables oportunidades para encarecer los servicios (hoteles, viviendas temporales, etc).

3. El consumo

Sin importar el indicador que se entregue, se debe reconocer que en el tema del consumo individual existe una gran disparidad de discursos, muchos de los cuales enfrentan posiciones generacionales. Para los padres es más fácil entender y aceptar que sus hijos consumen e incluso abusan del alcohol, pero les es muy difícil entender y aceptar que consumen marihuana. La evidencia científica respecto a los efectos nocivos de las drogas o a su carácter benigno, sucumbe ante las convenciones sociales. En Chile, por ejemplo, por factores histórico-tradicionales o económicos, el tabaco y el alcohol son permitidos con ciertas restricciones, independientemente de sus efectos negativos comprobados sobre la salud física, psicológica y social de algunos

individuos³. Solo cabe mencionar al respecto que el Ministerio de Salud en 1993 reiteraba que "el alcoholismo y los problemas derivados del consumo inmoderado del alcohol constituyen sin duda alguna, el principal desafío para la salud pública del país". Además, diversas investigaciones en el área de la salud estiman los costos por consumo de alcohol y enfermedades derivadas en varios miles de millones de dólares⁴.

Para muchos jóvenes estos hechos reflejan la hipocresía de los padres o de los "adultos en el poder", quienes mientras consumen alcohol y fuman cigarrillos se oponen a otro tipo de drogas. En otros casos –lo que es peor–, algunos jóvenes hacen notar que estos adultos manifiestan conductas incongruentes con su oposición pública a las drogas, ya que ellos mismos las consumen o participan de sus beneficios económicos.

El problema es complejo debido a que la discusión debe estar acompañada de acciones destinadas a solucionar o prever las situaciones que revisten especial gravedad. Debido a esto, tal vez, se ha olvidado plantear las preguntas sobre la aparición social del problema de la droga, su historia y factores explicativos⁵.

El carácter delictivo de una acción es un atributo otorgado por quienes realizan el análisis, y depende en última instancia del contexto psicosocial, histórico y cultural en el cual se estudian los actos. Conforme a este concepto, el fenómeno de la drogadicción constituye un problema social en la medida en que la sociedad lo define como tal.

El hecho de la prohibición de la droga es posible pesquisarlo históricamente. Durante siglos el consumo de drogas en muchas sociedades fue parte de conductas sociales permitidas, por lo que careció de reglamentaciones legales (un ejemplo de excepción lo constituyó la llamada guerra del opio). Acercándonos a nuestros tiempos es posible determinar que la prohibición del alcohol, el tabaco, el opio, la heroína y la cocaína se realiza en la segunda década de este siglo⁶.

En los años 60 el movimiento *hippie* colabora con el aumento sistemático del consumo de drogas, especialmente alucinógenos, coincidiendo con el auge del ácido lisérgico, o LSD. Resalta el hecho de que, a diferencia de otros tiempos, la toxicomanía múltiple reemplaza el uso de una o dos drogas, como hasta entonces era lo más corriente.

En Chile, antecedentes sobre el fenómeno los encontramos en la década del 70, con la aparición pública de la marihuana en espectáculos musicales. Sin embargo, nunca constituyó un problema social de real magnitud. En las décadas de los años 80 y 90, como parte del auge

³ La Organización Mundial de la Salud (OMS), define como droga a toda sustancia que introducida en un organismo vivo puede modificar una o varias funciones de éste. En términos jurídicos y de opinión pública, el concepto alude a sustancias enumeradas en tratados internacionales como drogas. Entre ellas destacan las derivadas de la adormidera (opio, morfina y heroína), de la coca (sulfato de cocaína o "pasta base", clorhidrato de cocaína o cocaína, y *crack*), de la *cannabis sativa* (marihuana) y el hachís.

⁴ Todos los días hay una labor de Carabineros de Chile que se registra en las estadísticas. Así, por ejemplo, la noche del 11 de enero de 1994, por ingerir alcohol en la vía pública hubo en total 42 detenidos; también hubo 23 detenidos por robo, y en el día precedente se registraron 105 denuncias por robo.

⁵ Ver entrevista realizada a Domingo Asún, psicólogo, quien habla de la crisis de la droga, en Instituto Nacional de la Juventud (1995).

⁶ Según Antonio Escotado, en los Estados Unidos las prohibiciones se vinculan originariamente a la segregación de minorías étnicas por razones de inferioridad económica o prejuicio moral: el opio a los chinos, la marihuana a los mexicanos, el alcohol a los judíos e irlandeses.

mundial de la droga –sobre todo, de la cocaína–, el fenómeno adquiere mayor significación. El problema social en Chile se presenta principalmente en el ámbito del consumo. Pero también se deben considerar los efectos sociales de la droga por el lugar que ocupa el país en el tránsito, comercio y lavado de dinero.

4. El individualismo y hedonismo del actual consumo

En lo que se refiere al consumo se debe destacar en primer lugar el contexto social. En los años 60 y 70 el consumo de drogas cumplía una función social de contenido colectivo, y cuando era asumida individualmente –principalmente a través del consumo de marihuana– se vinculaba con procesos de introspección, superación del espíritu, y desarrollos de estados de sensibilidad y meditación. En cambio, el consumo de drogas de los años 80 y 90 –cocaína, pasta base y benzodiazepinas– está relacionado con una visión más individualista y hedonista de la vida. La droga está destinada a disfrutar del momento, y lo que importa es el propio goce. Este contexto va acompañado de un mayor estigma social del consumidor, que lo margina. Quienes consumen drogas, lejos de estar integrados, viven el vacío de la marginación.

Valiéndonos de la idea acuñada por Marshall Berman a partir de una cita de Marx, es posible decir que en la vida moderna “todo lo sólido se desvanece en el aire” (Berman, 1991). La droga de los consumidores modernos responde a la velocidad y fragmentación de su vida. La velocidad, característica del mundo moderno, presenta como grandes valores el éxito, la audacia y el triunfo rápido. En cada momento se vive el riesgo de perder, pero también se vive la magia de la trascendencia y la infinitud. En la velocidad conviven la ansiedad –el sentimiento de que en cada segundo pasan muchas cosas y yo me las pierdo–, y la adicción –la necesidad de consumir.

La fragmentación implica la multiplicidad de la realidad y de los discursos, y la caída de las grandes ideologías integradoras. Ella se da junto a la liberación del inconsciente, que trae consigo los desórdenes de identidad (en oposición a los desórdenes de la represión cuando prima el inconsciente colectivo, con sus normas, por sobre el inconsciente individual). La droga de los seres modernos es la droga de las promesas de triunfo, y a la vez de las amenazas de estigma y muerte. Es la droga de los hedonistas y de los narcisistas.

A esto cabe agregar la violencia social vinculada a las drogas, que incluye muertes por sobredosis; muertes por accidentes causados por imprudencias; suicidios debido a sobredosis; homicidios bajo los efectos de la droga, y por último (fenómeno incipiente), homicidios por el no pago de la droga. La droga se relaciona con el incremento de la violencia en los delitos, lo que ha llevado a definir un nuevo tipo de delincuencia “hedonista, amoral, alienada e intersubjetivamente desculpabilizada” (Ávila, 1991). Nos referimos a robos que terminan con secuestros, violaciones u homicidios; conductas agresivas de grupos de jóvenes como las observadas en los estadios o espectáculos musicales; delitos por ingesta adictiva de drogas fuertes; altos índices de suicidios, entre muchos otros.

Sin embargo –y por lo dicho anteriormente–, a pesar de lo que se pueda argumentar respecto de los efectos biológicos de las drogas en el comportamiento de las personas, las maneras de producir, distribuir y consumir las drogas, y las acciones conexas, son una evidente manifestación de los valores, normas y conductas de cualquier sociedad que vive los procesos actuales de modernización.

5. Efectos sociales de la cultura y la economía de la droga en Chile. (Apuntes desordenados).

Resumiendo, es posible advertir a partir del caso chileno que:

En primer lugar, hay una cierta natural escalada de la droga, desde drogas que podrían considerarse más suaves a drogas duras.

- El uso de drogas se ha generalizado en todos los estratos sociales de la sociedad. No obstante, mientras la pasta base es consumida por los estratos bajos, en los estratos altos se consume cocaína.
- La droga compromete a personas de distintas edades y profesiones. En algunos grupos sociales el consumo de drogas constituye una conducta socialmente aceptada.
- El consumo, en casos de desorganización social grave, trae consigo la perpetración de otros delitos: el robo, el hurto, la agresión, como formas de provisión de medios para adquirir la droga.
- La edad de inicio en el consumo ha descendido bruscamente, registrándose casos de menores del nivel escolar básico que son consumidores de pasta base y cocaína.
- Ha habido un aumento de la organización de bandas delictuales vinculadas a las drogas, dada la alta rentabilidad que esta origina. La droga se ha constituido en una solución económica para muchas familias y signo de bonanza económica, pero paradójicamente ha traído el quiebre o la pérdida de la familia, sobre todo en sus miembros más jóvenes⁷.
- En las cárceles públicas se encuentran muchas madres jefas de hogar por delitos relacionados con la distribución –venta– de drogas. Más del 50 por ciento de las mujeres encarceladas se hallan en esta situación. Los menores también son considerados como instrumentos para la distribución.
- El incremento de los consumidores de pasta base y cocaína (ambas drogas de alto grado de adicción), puede incidir fuertemente en futuros costos sociales que hasta el momento no aparecen dentro de la agenda social del país. En el futuro próximo el Estado podría verse enfrentado a asumir la rehabilitación de los adictos, en el entendido de que la magnitud del problema sobrepase la acción de las organizaciones sociales.
- En nuestro país existen organizaciones criminales dedicadas al tráfico internacional de cocaína y a la distribución nacional de pasta base y clorhidrato de cocaína. Si bien estas solo presentan un desarrollo incipiente, existe el riesgo de que se consoliden y

⁷ Al respecto valga el siguiente testimonio de un traficante: "De los 50 años que tengo, he pasado más de 20 en la cárcel, haciendo distintas condenas, entonces uno al final entra a cabrearse, cansarse, uno se empieza a poner más viejo, tiene más fuerzas, ya no tiene las mismas ganas y corazón de hacer tanta locura". Este hombre mira el tráfico como una alternativa más tranquila, una alternativa ... habla de su tranquilidad, habla de la familia; es muy interesante ver las expectativas que tiene: "yo creo que mi aporte más grande ha sido mi familia, mi señora especialmente; cuando tenemos problemas, los cabros también atinan y tratan de ayudar con lo que ellos puedan. Yo quiero que ellos estudien, que tengan una carrera, que no sufran lo que yo he sufrido, pero parece que la vida se repite, porque mis hijos, igual están, cagados, el mayor tiene antecedentes, está perdido en la pasta base, yo creo que ese es mi castigo con vender, yo sé el daño que le hago a otro y todos los días le pido perdón a Dios, todos los domingos nosotros vamos a dejar velas a la iglesia y le pedimos perdón al Señor, pa que él nos comprenda, él va a ser quién nos juzgue al final, pero yo confío en que no puede ser tan malo, al final de todo a uno le tocó". (Cita de una entrevista de un estudio inédito sobre la droga, intervención de un asistente al seminario de postgrado de SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago, 1994).

estructuren como empresas criminales de mayor envergadura, y por tanto causantes de mayor daño social.

- Según información de la Policía de Investigaciones, existe también la posibilidad de incorporar el tráfico y el consumo de heroína como problema nacional en un plazo no lejano.
- Existe un número de muertes no precisado, por accidentes, suicidios y homicidios, vinculadas directamente a las drogas. Entre el uno y el dos por ciento de los homicidios cometidos en Santiago durante el año 1994, pueden estimarse directamente vinculados al fenómeno de la droga (cifras policiales hablan de alrededor de 300 homicidios anuales). También la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile afirman que existe consumo de drogas previamente a la comisión de actos violentos delictuales al interior de la familia, sea entre las parejas o contra los hijos. La Brigada de Homicidios de la Policía de Investigaciones ha registrado varias muertes de personas por sobredosis. Hay registro de accidentes por imprudencia, de suicidios por sobredosis, de homicidios bajo los efectos de la droga, y de homicidios por no pago de drogas.
- En otros países, además de estas acciones delictuales vinculadas a las drogas, se registran homicidios entre bandas delictivas por ajustes de cuentas, peleas territoriales, y otras causas. En las ciudades de Chile se ha detectado una apropiación de territorios por parte de los vendedores minoristas de drogas al consumidor, como sucede en otras actividades económicas, pero este hecho no se relaciona con distribución de zonas entre organizaciones criminales. En buena parte de Santiago se venden drogas, y allí existe pugna por las esquinas, las calles, el barrio. Pero estas pugnas se dan entre distribuidores finales, vale decir, en el último eslabón de la cadena.

**EL SILENCIO DE LOS
ANGUSTIADOS: CONTEXTOS
DISCURSIVOS EN EL CONSUMO
DE PASTA BASE DE COCAÍNA**

Mauricio Sepúlveda¹

1. El escenario discursivo del mundo de las drogas

Se nos invita a exponer sobre la tipificación del consumo de drogas ilegales en la región. Quisiera referirme específicamente al escenario discursivo en que se mueve el mundo de las drogas proscritas o ilegales. Creemos que este escenario ha estado dominado básicamente por tres ejes discursivos, cada uno con su concomitante despliegue tecnológico y su consiguiente retórica científica. Se trata de discursos que han tenido una gran potencia en sus “**efectos de verdad**”, y circulan constituyéndose en una amalgama de verdad y realidad. En este sentido, y siguiendo la distinción que Jesús Ibáñez estableciera entre “discurso sobre la droga” y “discursos de la droga”, el escenario sobre el cual operamos muestra principalmente los siguientes tres ejes discursivos: un discurso médico-clínico-sanitario-terapéutico, un discurso jurídico-penal-criminológico, y un discurso policial-represivo.

Estos tres ejes se articulan y retroalimentan entre sí, poblando los tinglados de los medios de comunicación de masas, y proyectando una imagen de “problema social” que amenaza la seguridad interior del país o la seguridad ciudadana. Cabe destacar que la anudación de estos tres ejes discursivos, en los mecanismos de los medios de comunicación de masas, se efectúa mediante dos líneas de desarrollo de gran impacto:

a) Una identificación de las drogas como un fenómeno típicamente juvenil, que hace de ellas un factor de afirmación contracultural, potencialmente relacionado con la delincuencia. Al respecto cabe destacar el tratamiento de las drogas por los medios de comunicación masiva, particularmente la prensa, que cotidianamente relaciona drogas con hechos delictuales. Por otra parte, la droga se convierte en representación simbólica que enfrenta a los “normales” y los “desviados” en una dicotomía perversa.

b) Una identificación de los usuarios como drogadictos, de la drogodependencia como enfermedad, y del sujeto consumidor como enfermo. A partir de este enfoque se produce lo que se ha denominado “**fetichismo de la sustancia**”. La droga es representada con características

¹ Psicólogo social, investigador y promotor de programas de la Municipalidad de Santiago, Chile.

mágicas y demoníacas, como algo externo a la sociedad y que infecta el cuerpo social e individual sano. Se plantea una lucha abierta sin cuartel "guerra contra las drogas", exigiendo al conjunto social tomar posiciones enfrentadas, sea en contra o a favor. Esta guerra contra las drogas moviliza posturas más ideológicas y éticas que racionales. Adquiere, en definitiva, un carácter de "cruzada".

Este escenario sin duda se ha ido modificando. Sin embargo, es el marco que en gran medida encuadra las respuestas sociales. Desde otro ángulo, estas respuestas generalmente provienen de investigaciones que suelen extraer sus inferencias y conclusiones de las cifras estadísticas disponibles, pero escamotean la realidad subjetiva de los actores estudiados. Desconocemos entonces cómo el fenómeno de las drogas, y de la pasta base de cocaína en particular, repercute en la conducta normada socialmente y en los mecanismos de integración y participación sociales. Esta dimensión más fenomenológica del problema resulta fundamental para acceder a aquello que más se nos impide conocer: los aspectos profundos del mundo juvenil.

Por otra parte, pensamos que el aumento del consumo de pasta base o "angustia" (como la llaman cotidianamente sus usuarios del mundo popular santiaguino) en cuanto fenómeno social, nos remite a experiencias de otros países que, contando con muchos más recursos, no han podido controlar el uso abusivo de las drogas. Ello se ha debido en parte—más allá de la racionalidad instrumental de la economía de la droga— a una carencia de estudios e investigaciones sobre los rasgos de identidad y el tipo de relaciones y vivencias históricas de los jóvenes consumidores. A partir de estas relaciones particulares surgen las prácticas y el imaginario con que estos jóvenes producen y reproducen el mundo y circunstancias en que les ha tocado vivir. En este contexto, la pluralidad de identidades juveniles se van asumiendo de manera diversa respecto al mundo de la droga, que las ha ido perfilando y que las ronda generacionalmente desde siempre.

Solo a partir de estas consideraciones podemos relativizar la ecuación ligera y fácil según la cual: **droga + joven = joven drogadicto**. Es, pues, necesario trascender el prejuicio y comprender que el mundo juvenil, con todas sus esperanzas y desesperanzas, incluye diferentes tipos de consumo de drogas. Por ello no todo consumo es obvio (de alcohol, marihuana o pasta base) ni es igual en sus usos concretos y significaciones socioculturales. Las significaciones ligadas a los diversos tipos de sustancias tienden a variar de acuerdo al tipo de identidad juvenil que le es concomitante. No es lo mismo ser consumidor de marihuana que de "base". A cada una de estas drogas le corresponden determinadas representaciones sociales que se han ido construyendo progresiva e históricamente a la par de su práctica clandestina.

La práctica de la droga, en consecuencia, es diversa y movедiza. Tiene estrategia y formas de asentamiento. Tiene lenguaje y, por lo tanto, expresión. Aunque también tiene silencio. A través de la pasta base los jóvenes que la consumen desarrollan sus propias pautas de vida, su propio modo de existencia en la (¿auto?) marginación y exclusión. Aparentemente es una práctica marcada por un carácter más individualista, dado que la obtención de la sustancia rompe las redes sociales y las solidaridades básicas. Pero también es práctica social en cuanto afecta e interviene en la trama de las relaciones colectivas significativas que rodean al consumidor.

2. Acerca de nuestra metodología de acercamiento al caso de los "pastabaseros" en la juventud popular de Santiago²

Desde nuestro punto de vista el enfoque más pertinente para acercarnos al mundo de los jóvenes consumidores de pasta base ("pastabaseros") en los sectores populares de Santiago, ha sido el enfoque interpretativo (cualitativo). Más que un corpus teórico-metodológico estudiado y jerarquizado en sus procedimientos técnicos, dicho enfoque se basa en la consideración de una masa de antecedentes empíricos, y en la comprensión de los mundos particulares que rodean la vida de los actores sociales estudiados.

Por otra parte indagamos en el habla o discurso de los jóvenes "pastabaseros" o "pasteros", y en la vivencia de la "angustia" que ellos manifiestan. Entendemos por **habla** aquella parte más móvil de un discurso, más fragmentaria y mutante. Su imperio está en el ámbito de las acciones cotidianas, y posee su propia consistencia, aunque traduce una experiencia marcada por la dispersión. Desde estos relatos comunes que hemos podido recoger de los protagonistas en cuestión, podemos comprender que la práctica del consumo de pasta base no solo tiene sus propios discursos sino que, también, constituye espacios de difícil verbalización, anudados al silencio y no expresables oralmente. Se trata de espacios subterráneos, íntimamente trágicos, que establecieron el límite de las posibilidades reales (teórico-metodológicas) de nuestras metas investigativas.

3. Acerca de las identidades

La marginación del sujeto "pastero" y su preasignada identidad obligan a rebasar los conceptos convencionales de sujeto y de identidad. Constituye un ámbito de experiencia que, visto desde dentro, se niega ambiguamente a la rotulación. Ambiguamente, pues en cuanto práctica muda niega en los hechos una identidad, pero por lo mismo está destinada a nombrarse siempre mediante un discurso prestado y construido por otros. Se guarda distancia, pero también afloran los deseos de someterse al control social, deseos que el "pastero" manifiesta de su redención y vuelta a ser ciudadano normal, reintegrado a la comunidad. Sin embargo, persiste el silencio sobre el área muda, vale decir, sobre esa vivencia íntima que está más allá del estigma y de la etiqueta policial que designa al "pastero" como peligro público.

De modo que el "sujeto de la angustia" es una incógnita: la cara oscura de una identidad que desea escapar de los moldes y deambula por los bordes de los patrones de comportamiento no convencionales. Pero el "ser pastero" también implica asumirse como identidad marginal, vale decir, como identidad social marcada por la referencia del otro que lo define desde la norma y la convención. Así, el discurso del control social sobre la droga constriñe a los sujetos e impone contextos de significados que, como camisas de fuerza, rotulan más fuertemente la identidad del "pastero" como identidad marginal. Este es obligado a interpretarse a sí mismo a partir del discurso oficial sobre la droga.

² Lo que sigue del presente artículo se basa en los resultados del proyecto de investigación realizado por el autor, junto a Cristián Pérez y Álvaro Gaínza, en que se realizaron entrevistas en profundidad a jóvenes urbanos de bajos ingresos, pertenecientes a las poblaciones Malaquías Concha y San Gregorio de la comuna de La Granja, en la periferia sur del Gran Santiago. La muestra abarca a jóvenes de entre 12 y 30 años de edad, con experiencia actual de consumo abusivo de pasta base de cocaína.

La redención del "pastero" solo puede darse, entonces, a partir del canon que lo sanciona y excomulga. Solo puede escapar a su estigmatización como mal social siendo exorcizado (rehabilitado) y devuelto (integrado) a la comunidad (sociedad). Es este el juego perverso del control social, en el que la experiencia radical del consumo de pasta base de cocaína (impuesta territorialmente por el mercado informal de la droga) va destruyendo y desintegrando sujetos y comunidades locales. El "pastero" vive así su identidad juvenil confinado en el lugar que le ha sido destinado y que constituye el receptáculo de los desechos y restos que la sociedad se niega a reconocer: el lugar del niño guacho (bastardo), el espacio de los excluidos y marginados.

Sin embargo, esta referencia de la identidad (constreñida) no emerge únicamente del discurso que asigna ("tú eres un pastero"), o de la adscripción propia ("estoy enganchado y necesito ayuda").

4. Rupturas y diferencias

Quisiera empezar este punto de manera un tanto literaria, citando un pasaje de Antonin Artaud que resulta ilustrativo: "Hay una angustia ácida y turbia, tan potente como un cuchillo, y donde el descuartizamiento tiene el peso de la tierra, una angustia en relámpagos, en puntuación de abismos, apretados y prensados, como chinchas, como una suerte de piojos duros cuyos movimientos están coagulados, una angustia donde el espíritu se estrangula, y se corta a sí mismo, -se mata."

¿ Hablamos de un objeto único y total cuando hablamos de drogas? De igual manera: ¿ podemos construir una entidad única y reconocible consensualmente cuando hablamos de "drogos" en referencia coloquial al usuario de drogas, sea o no un "abusador"? Más bien cabe pensar en un objeto y un sujeto de aspecto heterogéneo, móvil, disímil y de acentuada opacidad.

Interesa especialmente distinguir los tipos de drogas y de consumo. La tipificación aquí puede ir desde un registro objetivo y concreto, hasta un enfoque fenomenológico y comprensivo, que intenta hurgar en los pliegues de las relaciones del sujeto consumidor con el objeto de consumo (en este caso, la droga), y que reflexiona en torno al fenómeno en su dimensión simbólica y del imaginario.

Optamos por este enfoque comprensivo y cualitativo del problema, pues pensamos que la diferencia y la ruptura que marca la incorporación del sujeto al consumo abusivo y masivo de este objeto curiosamente llamado "angustia", obliga a plantearnos algunas preguntas. Nuestra experiencia nos indica que asistimos a una nueva relación sujeto/droga. Sobre esto conviene hacer algunas aclaraciones.

La introducción de la pasta base en las pautas de consumo en algunas zonas de Chile, conlleva modificaciones significativas en cuanto al modo particular de relacionarse con la droga. Así, por ejemplo, los modos de uso recreacional han pasado a convertirse en modos de uso compulsivos. Los rituales existentes en el consumo de marihuana, ampliamente conocidos en la década de los años 60, 70 y 80, han dado paso a un consumo donde se dificulta el reconocimiento de los elementos constitutivos del ritual. Por mencionar un ejemplo, las pautas de consumo grupal han cedido paso a un consumo solitario, destacándose la reclusión individual (solipsismo). Se han degradado las relaciones y los encadenamientos de una tribalidad solidaria donde prevalecía la dimensión circular del grupo. La circulación del objeto también se ha degradado, dando paso a una relación básicamente instrumental e impulsada en el plano individual.

Pero lo más significativo es la relación imaginaria y simbólica que se establece con la droga. Al comenzar, pues, a preguntar por la pasta base o "angustia", pareciera que se da inicio a la adicción. O más precisamente a la a-dicción, es decir, sin dicción: sin palabra, sin discurso. Pues en los testimonios de los usuarios no encontramos relatos con una imagen que remita al objeto de adicción. A la pasta base no se la "metaforiza" tan fácilmente.

Cuando nos referimos a la ruptura en el ámbito de lo simbólico lo decimos pensando en una economía de los placeres. Así, pues, las drogas podrían tener contenidos simbólicos para el sujeto: la cocaína como metáfora de rendimiento y expansividad, la marihuana como metáfora de relajamiento y espíritu lúdico, el ácido lisérgico como representación de un viaje interior. Pero la "angustia", en contraste, se plantea como caída, y la pasta base se vuelve más real que la propia realidad.

En otro lugar hemos desarrollado la idea del "silencio de los angustiados". Pero entonces: ¿qué escuchamos de los "pasteros"? Lo que escuchamos cuando el "pastero" habla es, al parecer, más bien lo ya hablado, lo capturado por uno de los discursos sobre la droga. En este caso particular, el discurso sobre la "angustia". Esto es importante, pues el joven "pastero" no encuentra una posibilidad de resignificación que le permita enfrentarse al objeto de consumo en forma apropiatoria, asumiéndolo como objeto de uso. La pasta desborda al "pastero" no solo por sus efectos fisiológicos sino sobre todo porque el "pastero" asimila las imágenes culturales que cargan de significado el consumo de pasta base, y donde se impone la idea de que entrar a ella es entrar a un mundo signado como laberinto sin salida. De allí la importancia de resignificar.

5. Del circuito del "paseo"

Hemos denominado el circuito del "paseo" a los meandros por donde el "pastero" transita, tanto en lo concreto como en lo simbólico. Las recurrencias semánticas halladas en los relatos de los sujetos operan consensualmente en todos los testimonios obtenidos en nuestra investigación, y conforman lo que hemos denominado "el habla común de la pasta" y que se refiere al mundo vivencial del "pastero". Hay allí elementos de un lenguaje que prescribe y proscribire, tanto conductual como afectiva y cognitivamente. Dentro de este circuito identificamos dos componentes o elementos básicos: la **dimensión cartográfica** y la **dimensión arquitectónica**.

a) La dimensión cartográfica

Denominamos "cartografía del paseo" a la ruta del consumo que se hilvana en una sucesión lógica de los acontecimientos. Esta dimensión es descrita de manera anecdótica por los sujetos, y básicamente se configura en un espacio de tensión entre los comportamientos de los consumidores y las pautas de control social. Esta cartografía sintetiza las rutas por las cuales transitan los "pasteros"; tránsito accidentado, poblado de peripecias y situaciones límite, donde los comportamientos bordean la desintegración social.

Por otra parte, este tránsito se realiza en una topografía laberíntica, donde el "pastero" merodea su entorno tratando de proveerse del objeto de consumo. Se produce allí un tránsito sin salida. Esta zona y su imagen laberíntica irá reforzándose por un complejo mecanismo de mensajes. Estos mensajes que circulan conforman un prisma que determinará reflexivamente la mirada y la lectura que el "pastero" hace de sí mismo. Allí se interioriza la respuesta social, es decir, una construcción discursiva que sobredramatiza la situación de consumo y del consumidor, condensando en la imagen de la "pasta" la marca de la impotencia y, en su extremo, del suicidio y la muerte.

Como pudimos observar a partir de nuestra experiencia, el “ser pastero” atraviesa por una serie de hechos y acontecimientos que en la mayoría de los casos comienza con sustraer pequeñas cosas del hogar para venderlas; en seguida materializan la reducción de las especies, luego son sorprendidos o descubiertos, se les expulsa de la casa, deambulan por el “macheteo”.³ Otros – dependiendo de la edad– desertan del sistema escolar o laboral. Se convierten en “domésticos” (roban o hurtan objetos pequeños en el mismo sector donde viven), solicitan préstamos sin responsabilidad, realizan la venta de su ropa (despojo), y algunos entran en el mundo delictual. En estas conductas los “pasteros” enfrentan diferentes respuestas sociales, que van desde la marginación absoluta a la apertura de espacios comprensivos que les posibiliten una reincorporación al circuito “normal”.

Por último, esta cartografía contiene dos desarrollos centrales. Por una parte, opera como una profecía autocumplida de lo que sucederá (marca el mapa por donde se transita inexorablemente como “pastero” al ingresar al mundo de la “pasta”). Por otra parte, manifiesta el sentido común que estigmatiza la droga y a quien la consume. Este estigma se acrecienta en la medida en que la situación de consumo puede ser caracterizada como irracional, vale decir, en tanto los “pasteros” son incapaces de generar argumentaciones acerca de sus actos o del sentido de éstos.

b) La dimensión arquitectónica

Nos referimos aquí a la dimensión subjetiva, vale decir, a lo que ocurre tanto en el plano sensorial como afectivo con la experiencia del “pastero” en su peregrinaje de consumo. Debemos tomar en cuenta de que se trata aquí de un cierto “estilo introspectivo” donde cumplen un papel importante la culpa y el silencio.

En la arquitectura de la angustia señalamos algunos puntos significativos que permiten comprender cómo se vive subjetivamente el “efecto angustia”, a saber: la escenificación de la angustia, la noción del cuerpo, y los elementos gozosos o placenteros del consumo.

Escenificación de la angustia

Hemos denominado “escenificación de la angustia” el proceso mediante el cual los sujetos intentan poner en forma de discurso su experiencia de angustia. Esta experiencia se expone a través de la aparición de “magos” y “fantasmas”, elementos significativos que les permiten objetivar en su representación de sujeto angustiado. Estos “fantasmas”, más que figuras retóricas, le permiten al “pastero” expresar su relación intencional con la “angustia”.

En la escenificación aparece el “otro”, desde el cual se gestará la mirada. El angustiado se sitúa en el centro de la escena, como protagonista de esta representación. Este “otro” fragmentado, –pues se presenta como mirada, como voz– adquiere carácter persecutorio (“te perseguís, ...te sentís perseguido, ...alguien te está apuntando con el dedo”). Esta “persecución” opera entre la dimensión real y la imaginaria. Es real en cuanto la situación de consumo es un acto potencialmente punible, objeto de castigo y sancionada moral, social y legalmente. Este “estar perseguido” se transforma en miedo, y por tanto su respuesta psicofísica va acompañada

³ En la propia jerga de los consumidores de pasta básica de cocaína en la periferia pobre de Santiago, el “macheteo” implica la búsqueda de dinero para comprar droga, mediante la práctica de limosna en el propio barrio. (Nota del editor).

de un estado de activación o de alerta. Los sujetos denominan a este estado estar “duro” o “saltón”. Es decir, la “angustia pura” se transforma en una respuesta de miedo. Los productores de este estado son los denominados “pescas” o “botones”, en referencia directa a la fuerza policial.

Pero esta vivencia persecutoria no solo responde a la realidad objetiva sino también a procesos mentales e imaginarios que surgen de la interiorización de lo punible, convirtiéndose el consumo en un acto que merece la autosanción. Allí la fantasía se despliega evocando agentes significativos para los sujetos, generalmente a partir de imágenes parentales. Estas imágenes tienen gran peso simbólico, pues se asocian mentalmente a precedentes reales de ausencia y abandono.

Lo común de estos dos procesos –el real y el imaginario– es que, en la escena al menos, alguien juega a ser perseguido. Sin embargo, una diferencia significativa entre estos procesos (interno/externo) será la culpabilización. Es, pues, necesario explorar más el sentido o lugar que tiene en la estructuración del sujeto esta repetición permanente de la vivencia persecutoria, ya que existe una búsqueda no resuelta, en el imaginario de estos jóvenes, la de reencontrar sus vínculos parentales en este despliegue escénico. De allí la importancia de verbalizar, en la medida en que a través de ella se contextualiza una experiencia estructurada tanto en torno a lo real como lo imaginario. Se reconoce en este despliegue escénico una alianza y complicidad generadora de transgresión, dada la referencia a un “otro” que generalmente guarda una relación muy cercana de parentesco.

En la escenificación de la angustia, tal como la expresan los propios “pasteros”, logramos diferenciar diversos tipos que intentamos describir a continuación.

Tipos de angustia según frases y preguntas ilustrativas

Tipo de angustia	Características básicas de la experiencia del consumidor	Frase o pregunta ilustrativa
Culpógena	Predomina el sentimiento de culpa frente a los actos en que incurre para obtener pasta base.	Dañé a todos.
Persecutoria	Se siente observado y perseguido por el entorno (por la sanción moral o denuncia de los vecinos, y por las fuerzas policiales).	¿Quién es ése? ¿Quién viene ahí?
Instrumental	Predomina el hábito compulsivo del consumo que se traduce en estrategias para la obtención de pasta.	¿Cómo la consigo?
Por despojo	Pérdida de pertenencias individuales, de sus relaciones significativas y de protección; registro de abandono.	Lo he perdido todo.
Anticipatoria	La amenaza constante del término prematuro de la sustancia, lo cual tensiona la práctica del consumo.	¿Cuánto queda?
Represiva	Lucha por controlar la compulsión, básicamente en resguardo de sus relaciones sociales significativas.	No debo. El cuerpo me la pide.
Depresiva	Experimenta la disolución de los vínculos de pertenencia, de los soportes básicos y del manejo de las relaciones sociales y afectivas.	No valgo nada. Mejor morir.

La noción de cuerpo

Del análisis de los relatos de los “pasteros” pueden retenerse referencias que nos aproximan a una representación del cuerpo y de la corporalidad del propio sujeto que sostiene el relato.

Por una parte el cuerpo y su representación se nos presenta sublimado, pero al mismo tiempo como degradado: cuerpo que es objeto de atención, de cuidados, como objeto subordinado. El cuerpo asume la connotación bíblica de la caída. Pero al respecto cabe preguntarse quién es el portador de este discurso de la caída. O más aún, ¿existe un discurso de la caída?

Desde el punto de vista de la psicología descriptiva puede hablarse en este caso de deterioro de la autoestima y de la autovalía. Lo cierto es que estas explicaciones, por distintas que sean, no pueden disipar lo irreductible, a saber: que el cuerpo y el semblante del “pastero” se nos ofrece como una interpelación a nuestra mirada y a nuestras sensaciones. No deja de estar presente entonces nuestra “angustiosa” pregunta por el sentido y razones del acto del consumo. Para eso no queda otra alternativa que internarnos en el propio discurso o lenguaje del “pastero”.

Cuando cuando nos aproximamos a la noción del cuerpo del “pastero” encontramos una autorreferencia de un cuerpo que se percibe no-deseado. Los sujetos afirman la preferencia del consumo solitario y en su defecto, si pasa por otro, este es reducido a su carácter de instrumento de acceso a la droga. Por otra parte el “pastero” nos ofrece un cuerpo al modo de “aquí está,

ocúpense de mí". Entrega su voluntad bajo la forma de un cuerpo privado de reacciones vitales, una pura máquina metabólica desprovista de deseo.

Pero el deseo no se colma ni se calma, pues reaparece bestializado, como una suerte de deseo excomulgado, sumergido en la representación oscura que lo anida. Valga para el caso el siguiente testimonio de uno de los jóvenes en cuestión: "Es como que tenís un aire adentro, es una huevá loca ¿cachai?, como que son aires, así por ejemplo cuando te tirai peos, pero no son peos tampoco, sentís una huevá loca. Así como te le coloca nomás y esa parte es la que te pide el vicio porque esa es una masa que tu traí creando en el estómago". Por decirlo de alguna manera: cuerpo perdido y extraviado en su ida y retorno; cuerpo signado por la culpa y la vergüenza; cuerpo tráfuga del goce.

Elementos placenteros y gozosos del consumo

Al revisar los textos y al escuchar los relatos testimoniales solo encontramos siluetas, rastros, vestigios de una economía de placeres. La respuesta se debilita, se petrifica en un rictus, en un gesto. Se calla. Solo se articula ligada a la idea de promesa y fuga. Pues en la acción de consumo se contiene una promesa, promesa vinculada al "otro", que se rearma en la medida que no se cumple, que solo transita por un territorio marcado por la fugacidad, por lo efímero y evanescente, "como el humo que ingresa al interior del cuerpo". Valga otro testimonio: "¿Sabís cuándo es el placer? Cuando estai fumándola, cuando estai aspirando el humo, ese es el placer que tú sentí. Ese momento cortito".

Sin embargo, estrictamente hablando, el placer supone un sujeto o a lo menos un yo capaz de experimentar, es decir, un ser total, una unidad que reconoce y activa. Lo que aquí estaría operando está más bien ligado al goce en cuanto experiencia parcial, que se nos resbala y escabulle. El goce se tensiona con la economía de los placeres por cuanto se liga a lo desperdicial, a lo sobrante, constituyendo parte de la "promesa" de la caída: goce evanescente representado por el momento de fumar, por ese humo que entra al cuerpo y por ese olor, y que trae la promesa de lo inalcanzable dada su naturaleza fugaz.

Luego sobreviene la repetición compulsiva que busca continuamente la satisfacción allí donde quizás nunca la hubo. El goce está en el lugar de lo indecible. Opera como pulsión: "La pulsión escapa al orden vital, lo desordena introduciendo en él al símbolo que ha tomado del "otro", cierra el camino a la satisfacción, consagra la incompletud, engendra la realidad y la cultura que la engendra a ella, se engaña a través del yo en el amoroso abrazo de objetos imaginarios, se arriesga en la lucha a muerte de puro prestigio y todo eso para retornar conservadoramente a la quietud" (Braunstein, 1983).

Si nos hemos detenido en este punto es por sus implicaciones prácticas. En primer lugar, porque cabe considerar en qué medida podrían los consumidores "duros" sentirse convocados por las políticas sociales, en cuanto estas ofrecen actividades distractoras o sustitutivas de una práctica mórbida. Así, por ejemplo, las oportunidades de "buen uso del tiempo libre" que ofrecen las políticas de prevención y reparación del consumo serían vistas por los usuarios como sustituto efectivo si contemplaran el ámbito de los placeres y de la satisfacción de las necesidades. Pero si el consumo se sitúa puramente en la dimensión del goce, este tipo de ofertas tienden al fracaso. Serían más fecundos los discursos que apelen a las vivencias internas de los "pasteros". Para penetrar en el muro opaco del discurso de los consumidores "duros" es preciso comprender la naturaleza del goce en el consumo, donde se juega una alianza compleja entre lo pulsional, lo gozoso y el lenguaje.

¿Qué hace de particular al “pastero” con su goce? Lo peculiar de esta relación sujeto/droga es que esta le permitiría una vía de acceso privilegiada y directa, en conexión instantánea, hacia el goce, y que sería un modo de impugnar la exigencia de la cultura de renunciar al mismo. De tal manera que la satisfacción demandada no acepta ni la postergación ni la sustitución del objeto –objeto que nunca se representa como inalcanzable, pues la droga es una mercancía que se adquiere en el mercado. “En tal sentido la droga enmascara o sustituye el deseo inconciente que queda más desconocido que nunca tras el objeto de la demanda. Se trata de una necesidad planteada en términos absolutos, de vida o muerte; o hay goce químico o hay nada” (Braunstein, op.cit., p.200).

Post scriptum: El laberinto suburbano, un manto de sospecha sobre los descolumbrados⁴

Recorrer la laberíntica topografía de los territorios de la pasta nos lleva a imaginar un territorio copado por el miedo y la sospecha. En sus espacios circulan los fantasmas del deterioro de la “peste–pasta”. La bestia se alimenta de significaciones “patologizadas”, que se resignifican y reestructuran con potencialidad mágica. La sustancia se bestializa, creciendo y alimentándose en las cavidades digestivas de los consumidores. “Pasteros” poseídos e infectados son aislados y recluidos, condenados a deambular como zombies por los pasillos de la periferia. En los barrios marginales, los lugares comunes que hablan de la amenaza de la droga se transforman, para madres y vecinos, en una obsesión por el control y la regulación de la vida cotidiana de los hijos, niños y jóvenes. Allí los “descolumbrados” se agitan. Allí la vida devora a la vida.

Pero estos lugares comunes adquieren especial carga afectiva en los grupos más vulnerables. Mirar mas allá del prejuicio que subyace a estos lugares comunes importa, en cuanto nos permite reconocer los circuitos de autorregulación que se tejen en la vida cotidiana. El tocar fondo parece estar unido al retorno al rebaño perdido. Podemos reconocer el trayecto circular del consumo de la pasta base.

Por otro lado, los distintos agentes encuentran al lado del caído su alteridad necesaria. La madre reactualiza su función en cuanto madre del cachorro que aúlla por la noche a la distancia. La leche, brebaje de desintoxicación, adquiere gran resonancia simbólica. La ausencia de un “otro” parental se reactualiza, y las culpas se distribuyen arbitrariamente en el entorno. La retórica lineal e histórica culpa a la falta de oportunidades. En fin, apreciamos que todo y todos hablan por el “pastero”, ahogando toda interpelación al goce u oscuro deseo del propio sujeto. Es que la ominosa acción del “pastero” aleja toda pregunta.

En los lindes de la ciudad, la pasta se ha constituido en la condensación de un lugar históricamente imaginado, de un pasado feliz, quizás nunca vivido, anterior a la llegada de la pasta. Sería pertinente preguntarse: ¿Dónde se retroalimenta este mecanismo? Porque esta condensación fantasmiosa, convengámoslo, impide penetrar en la piel del problema, y a cambio mantiene la fetichización del mismo. Así, los discursos sobre la droga encuentran lugares propicios para crecer y reproducirse.

⁴ Se trata de una metáfora que el autor acuñó a partir de una entrevista a una mujer consumidora de pasta base en un barrio marginal de Santiago, en la que ella afirmaba que consumir pasta “hacia polvo la columna vertebral”. Según la entrevistada, esta información la había escuchado a un experto en materia de drogas que hablaba por televisión (Nota del editor).

**LA FORMACIÓN HUMANISTA
COMO PREVENCIÓN
PRIMARIA EN EL TEMA
DE LAS DROGAS**

Luis Weinstein¹

¿De qué hablamos cuando abordamos el tema de las drogas? ¿Qué emociones nos representan, cuáles son nuestras ideas, nuestras metáforas, los valores subyacentes, los marcos referenciales? ¿Qué ocurre cuando a ese respecto los jóvenes y los no tan jóvenes, los representantes del mundo de la salud y del sector policial, confrontamos sensibilidades liberales y autoritarias? ¿Qué ocurre cuando se les da la oportunidad de expresarse a los que aparecen como víctimas, victimarios o rescatadores de quienes están sufriendo los embates de la droga, o podrían llegar a vivir esa condición?

El tema se diversifica y es aludido como preocupación, como negación, como negocio, como tarea, como "espectáculo". Ante esa ramificación enmarañada, hiperplásica, surge el propósito obvio: tratemos de contribuir a que, invirtiendo el refrán, el bosque deje ver el árbol.

Con esa orientación, partimos por sentar una premisa. Lo que inquieta no son las drogas, son las conductas humanas vinculadas al trato con las drogas: consumo, comercio, coerción, curación, crímenes, cuidado, complacencia, indiferencia. Luego viene la consideración del ángulo de observación de esa relación humana con las drogas. En ese plano se destacan, yendo de lo particular a lo general, los enfoques que apuntan al individuo, a los pequeños grupos, a las subculturas, a la cultura, a las coyunturas, a la época, a la historia, y finalmente a la condición humana.

Nuestro interés se inscribe en la dinámica de las urgencias, del aquí y del ahora, en la realidad del bosque, de la selva de la química, el dinero, las demandas sociales. Pero en esta exposición quiero enfatizar la comprensión del árbol en su totalidad. Es decir, visto en la perspectiva del ser humano.

Desde hace alrededor de cuarenta años he trabajado ininterrumpidamente en proyectos educacionales, interdisciplinarios y orientados al desarrollo humano. Con o sin intención, estos proyectos se han dirigido a la prevención específica del abuso del alcohol y las drogas, interactuando con individuos, familias, escuelas, equipos de trabajo y redes, en Chile y en diversos otros países. Mi percepción es inseparable del diálogo interdisciplinario y de lo

¹ Médico psiquiatra y ensayista chileno.

aprendido con los asistentes a cursos, talleres y psicoterapias, aunque las síntesis son de responsabilidad personal.

Esta experiencia está presente en el Programa Cono Sur de la Comunidad Europea (actual Unión Europea) en que trabajamos con cuatro módulos formativos, a saber: trabajo comunitario, gestión de proyectos, la especificidad de las drogas, y desarrollo personal y cultural (este último bajo mi responsabilidad). Todo ello se integra con una propuesta comunitaria que se trabajó específicamente en la localidad de Isla Negra.

Por otra parte, debe considerarse que a partir de los años 60 cambió brutalmente el perfil epidemiológico del consumo de las drogas. En mi caso personal, fui a Berkeley a principios de 1968 a estudiar el movimiento *hippie*, compartiendo entonces con las autoridades del Ministerio de Salud Pública y los académicos que trabajaban en el tema, la visión de que entre nosotros la única droga importante era el alcohol. Al regreso, seis meses después, ya era claro el despuntar del consumo de marihuana y de estimulantes.

El alcoholismo siempre fue un problema político de primer orden. Así lo enseñó con gran lucidez el padre del movimiento obrero chileno organizado, Luis Emilio Recabarren. Sin embargo, a pesar de que Chile siempre produjo brillantes expertos, buenas estadísticas y abundante retórica sobre el problema del alcohol, nunca hubo la conmoción pública que, crecientemente, se ha producido en torno a las drogas ilegales. Se ha generado aquí y en todo el mundo un cambio importante en las implicaciones económicas, políticas, éticas y sanitarias. Es evidente el peso de la moda y del contexto político-social en la evolución del problema.

En otro plano, es indispensable reconocer la importancia de las biografías, de los campos psicológicos, de las pautas microsociales. Me resulta imposible borrar el recuerdo de múltiples conversaciones con trabajadores de la construcción que legitimaban el uso cultural del alcohol, o con jóvenes psicólogos y artistas ávidos de experimentar con alucinógenos. Por otra parte, qué complejos son los matices, las crisis, los ámbitos más personales! Allí está, por ejemplo, como caso paradigmático el aviador retirado que sostenía su profunda convicción sobre el derecho a arriesgarse en la bebida igual que en las acrobacias aéreas.

Es moda, pandemia, peripecia cultural y biográfica. Pero a la vez una práctica imposible de encarar a fondo si se parte exclusivamente de las crisis personales, las normas culturales o, incluso, del discurso del desarrollo. Es necesario abrirse al fenómeno de la concomitancia entre consumo de drogas y crisis planetaria del presente fin de siglo y milenio.

Cuando entramos en la llamada prevención primaria no podemos eludir la pregunta sobre ¿qué sentido básico tiene el uso de drogas psicoactivas?. No podemos dejar de entrar al terreno antropológico, al ámbito existencial. Al hacerlo así, sorteamos el paradigma cultural básico vigente, el de la modernidad, los datos, las mediciones y la técnica. Nos atenemos a la apertura del tema, vale decir, a lo que podemos construir con la ciencia actual y la simple proyección del sentido común a la situación humana. Relevamos, como cuando se lee un pergamino borroso o un palimpsesto, el tema de Sócrates y de Pascal, el ser humano.

La focalización en la prevención primaria exige preguntarse por qué ha aumentado el consumo de drogas en forma global –y en particular de la pasta base de cocaína–, cuál es la dimensión del narcotráfico, qué eficacia tiene la legislación, cómo se trata tal o cual adicción. Se trata de abrirse camino por lo más intrincado del bosque, a través de la trama de ideas y afectos que envuelve a las drogas. ¿Cómo orientarse en torno a la naturaleza del acto de consumir?: ¿es pecado, enfermedad, deficiencia psíquica, pauta cultural, delirio?

No es la pregunta por las formas de dependencia o los hábitos. Es la pregunta por el sentido del consumir droga en relación con lo que Fromm llamara "la situación humana". Es la pregunta por la vinculación entre este consumo y la experiencia de aislamiento existencial del ser humano.

¿A qué se refiere esta experiencia? El ser humano está en el mundo –al decir heideggeriano–, desgarrado, sin continuidad con el todo. Lo fragmenta su razón, su conciencia de sí, su imaginación. En la medida que desarrolla su conciencia, experimenta una vivencia compleja de plenitud y carencias, de proyección de acciones, actualización de deseos, todo ello con un trasfondo de "incompletitud" básica. Este sentir se transfigura en ciertos momentos álgidos como el trance, el orgasmo, la plenitud estética, la vivencia del encuentro profundo, la meditación, el éxtasis. Esto se incorpora, subliminal o actualizado, subyacente al devenir diario.

La vivencia de "incompletitud" se conjuga con la posibilidad de incluir cambios en el estado psíquico. La experiencia de agrado y desagrado, como constante de la conciencia, se modifica con el acaecer cotidiano, con la conducta, las interacciones, los eventos, y también con el hecho de alimentarse, dar y recibir afecto, relajarse, experimentar cambios ambientales, y el uso de determinadas sustancias.

El punto es obvio, pero de alguna manera no se refleja en el sentir común ni en las políticas oficiales. Las drogas son elementos satisfactorios; vale decir, recursos con que el ser humano afronta la necesidad y asume el poder de intervenir la realidad. Lo vemos cotidianamente cuando el individuo depresivo cambia su actitud hacia el mundo con un estimulante, y la persona angustiada se distancia de los problemas que la amenazan con un ansiolítico.

El ser humano está ineludiblemente forzado a tener que elegir. La cultura vigente legitima la presión para encauzar exógenamente este proceso de toma de decisiones mediante la acción conciente, la educación, la publicidad y la compulsión hacia la homogeneización.

En los diversos medios educacionales se espera el desarrollo de una capacidad crítica frente a las drogas a partir de la prevención, la información directa y el temor. Falta, en general, la orientación antropológica, la preparación temprana en el campo de las tendencias, necesidades, límites y posibilidades humanas. Se busca la identificación de los educandos con la familia y la sociedad, pero falta la preparación para asumir las tensiones básicas entre deseos y límites, entre los elementos constitutivos finitos y la búsqueda del infinito. Falta la apertura al potencial creativo, el reconocimiento de que hay una relación entre Prometeo y Narciso. Falta la búsqueda de la expansión ilimitada. El no reconocimiento de la propia fragilidad, vulnerabilidad y límites, está ligado a un narcisismo no solo individual o grupal, sino de toda la especie.

La droga es una alternativa en la búsqueda de "completitud" básica y última, o de cambio de estado psíquico. Se busca alcanzar estados que no restrinjan las posibilidades de crecimiento existencial en el encuentro con el otro, de llegar a una visión humana planetaria, a un sentido de admiración ante el fenómeno humano y ante la complejidad del mundo y de la naturaleza.

Debido a la necesidad de sintetizar la orientación educativa antropológica que aquí se propone, quiero resaltar algunas de nuestras experiencias y las propuestas básicas que resultan de ellas. Estas son:

1) Establecer un módulo de formación de conciencia –articulado pero autónomo– con respecto a la temática de las drogas.

2) Definir como eje referencial básico de discusión la identidad, el poder y el conocimiento, en el contexto de la llamada crisis constitutiva del ser humano. Partir de dos preguntas personales ineludibles, por básicas que parezcan: quién soy y cómo quiero ser.

3) Sugerir un camino de desarrollo personal provisorio, un soporte para una investigación tanto individual como grupal. Esta propuesta se centra en una visión de la salud integral, que busca articular el paradigma hegemónico (racional moderno) y el nuevo paradigma cultural básico (integrador, "holístico").

Hablamos de una visión de la salud centrada en la "ecología del yo": una armonización entre desapego y compromiso; entre identidad individual, original y autónoma, y la participación de cada cual como integrante de la experiencia humana de la especie. Buscamos en la práctica una integración entre disciplinas individuales, vinculares y grupales. Buscamos articular allí lo reflexivo, lo intuitivo, lo afectivo y lo analógico, dimensiones complementarias de la condición humana. Esa es nuestra búsqueda de integración.

Se trata de que las personas asuman una relación con las drogas desde la óptica de un proyecto personal, que permita a su vez volcar en un proyecto humanizador tanto la crítica de la cultura dominante como la autocrítica personal. Vale decir, que la autoformación lleve al aprendizaje tanto individual como con otros.

Esperamos que se produzca una conciencia que relacione la proclividad a las drogas con el rechazo de la complejidad y belleza de la situación humana. En este sentido, para enfrentar el problema de las drogas las personas habrán de reencontrarse con los factores biográficos, de identidad cultural y de fortaleza personal, que contribuyen a encauzar la necesidad de lograr su plena realización personal. Para enfrentar el problema apostamos aquí, como horizonte de referencia, a la utopía de una sociedad sinérgica, ecológica, orientada hacia la salud, hacia la capacidad de asumir la dignidad humana como un hallazgo muy precioso en medio de la selva de la competencia, el mercantilismo y el predominio de las cosas sobre las personas.

Se trata, obviamente, de un proceso necesario pero no suficiente. En nuestra experiencia comprobamos que para entrar en la médula del problema de las drogas hay que abrirse a lo que es negado, lo general, la situación humana como contexto explicativo para la comprensión del problema del consumo de drogas. Pero, claro está, sin dejar de enfatizar lo particular, es decir, lo específico de la gestión, de la química de las drogas, del trabajo comunitario y de nuestros otros módulos educativos.

La opción que promovemos tiene un sesgo poético que cuenta con gran aceptación en los talleres formativos que constituyen la materia diaria de nuestro trabajo. Tal vez porque Novalis tenía razón, al decir que la poesía es la salud trascendental.

**INFORME PRELIMINAR DEL SEGUNDO
ESTUDIO NACIONAL DE CONSUMO DE
DROGAS EN CHILE, Y COMPARACIÓN
DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS
CON EL PRIMER ESTUDIO NACIONAL
AÑOS 1994 Y 1996
Ricardo Fuentealba¹**

1. PRESENTACIÓN

En 1994 el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), realizó el primer estudio nacional de consumo de drogas en la población general. Dos años mas tarde, dicho estudio se ha repetido utilizando el mismo diseño metodológico. Así, entre septiembre y diciembre de 1996, se aplicó por segunda vez la encuesta domiciliaria y se implementaron los demás componentes del diseño, que incluyó una consulta escrita a todos los ministerios y reparticiones públicas integrantes del CONACE, los que aportaron sugerencias y observaciones al instrumento utilizado.

La muestra necesaria para el levantamiento nacional de la encuesta fue elaborada y proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). El levantamiento fue realizado por la empresa Skopus.

2. OBJETIVO

Describir la magnitud del consumo de drogas y su distribución geográfica, de acuerdo a factores y características del individuo, su familia y el entorno, y comparar la evolución de las principales tasas de consumo entre los años 1994 y 1996.

3. METODOLOGÍA

VARIABLES CONSIDERADAS

Dado el objetivo del estudio, se hizo necesario estimar nuevamente las tasas de prevalencia, incidencia y ex consumo de las principales drogas ilegales y legales, como el alcohol y el tabaco, y su relación con distintas variables bio-socio-demográficas.

¹ Psiquiatra, asesor a cargo del sistema nacional de información del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Chile).

Universo

El universo estudiado correspondió a la población de 12 a 64 años de edad de las ciudades de 50 mil habitantes o más, incluyendo las ciudades de Vallenar, San Fernando, Melipilla, Angol, Puerto Aysén y Coyhaique. Estas últimas, aun cuando no cumplen el requisito de tener más de 50 mil habitantes, fueron incluidas en el marco muestral con objeto de que todas las regiones del país estuviesen adecuadamente representadas. El número de personas del universo en estudio alcanzó a 6 917 181.

Muestra

Se utilizó una muestra de tres etapas, estratificada, probabilística, sin reemplazo, de viviendas particulares, a partir de un marco muestral de áreas. Este marco fue elaborado sobre la base de datos censales correspondiente al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992, actualizados.

Las unidades de muestreo en cada etapa corresponden a: los conglomerados geográficos o secciones, las viviendas particulares ocupadas, y las personas de entre 12 y 64 años en las viviendas seleccionadas. La muestra teórica incluyó 16 548 personas vinculadas, de las que se descartaron 2 302 por razones tales como: vivienda demolida, vivienda de uso comercial, vivienda deshabitada, personas fuera del rango de edad, etc. De esta forma, la muestra real fue de 14 246. El número final de personas encuestadas fue de 12 421, correspondiente al 87.2 por ciento de la muestra real.

Error de muestreo

Considerando una muestra efectiva de 12 421 personas, a continuación se presentan los errores de muestreo para cada región del país, y para diferentes proporciones posibles de un determinado atributo.

Cuadro 1
ERRORES DE MUESTREO A NIVEL REGIONAL Y NACIONAL PARA DIFERENTES
PROPORCIONES DE UN ATRIBUTO
(En porcentaje)

Región	Proporción del atributo A y B									
	0.5	1.0	3.0	5.0	10.0	15.0	20.0	30.0	40.0	50.0
I	0.58	0.82	1.40	1.79	2.46	2.93	3.28	3.76	4.02	4.10
II	0.48	0.68	1.17	1.50	2.06	2.45	2.75	3.15	3.37	3.44
III	0.52	0.74	1.27	1.62	2.23	2.65	2.97	3.40	3.64	3.71
IV	0.55	0.78	1.33	1.70	2.34	2.79	3.12	3.58	3.82	3.90
V	0.42	0.60	1.02	1.31	1.80	2.14	2.40	2.75	2.94	3.00
Metropolitana	0.38	0.46	0.78	1.00	1.38	1.64	1.84	2.11	2.25	2.30
VI	0.71	1.00	1.71	2.18	3.00	3.58	4.01	4.59	4.91	5.01
VII	0.53	0.75	1.28	1.64	2.26	2.69	3.01	3.45	3.69	3.77
VIII	0.35	0.49	0.84	1.08	1.48	1.77	1.98	2.27	2.42	2.47
IX	0.61	0.86	1.47	1.88	2.59	3.08	3.46	3.96	4.23	4.32
X	0.52	0.74	1.27	1.62	2.23	2.65	2.97	3.40	3.64	3.71
XI	0.46	0.65	1.12	1.43	1.96	2.34	2.62	3.00	3.21	3.27
XII	0.40	0.57	0.97	1.24	1.70	2.03	2.27	2.60	2.78	2.84
TOTAL PAÍS	0.19	0.27	0.48	0.58	0.80	0.95	1.07	1.22	1.31	1.34

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final*, 1996, Santiago de Chile, mayo de 1996.

De este cuadro se desprende que, por ejemplo, el error de muestreo a nivel nacional de un atributo con proporción de 10.0 es de 0.80 por ciento. En cambio, para la misma estimación pero en la primera Región, el error de muestreo es ahora de 2.46 por ciento. De igual forma se puede obtener el error de muestreo en las diferentes proporciones para las distintas regiones del país, y también a nivel nacional. Es importante destacar que los errores de muestreo descritos corresponden a estimaciones previas a la realización del estudio, y por lo tanto no están basados en los resultados del mismo, de tal forma que deben considerarse solo como valores de referencia al momento de construir el intervalo de confianza para alguna característica deseada.

Debido al interés de obtener estimaciones por zonas geográficas, en el cuadro siguiente se presenta una agrupación de las regiones del país en cinco zonas geográficas, según el criterio utilizado por el INE en los censos nacionales.

Cuadro 2
REGIONES DEL PAÍS SEGÚN ZONAS GEOGRÁFICAS CENSALES

Zonas	Regiones
Norte Grande	I, II
Norte Chico	III, IV y V
Zona Metropolitana	Región Metropolitana
Zona Sur	VI, VII y VIII
Zona Austral	IX, X, XI y XII

Fuente: INE, 1992

Los errores de muestreo por zonas geográficas son los siguientes, para las mismas proporciones utilizadas en el cuadro anterior:

Cuadro 3
ERRORES DE MUESTREO A NIVEL DE ZONAS GEOGRÁFICAS PARA DIFERENTES
PROPORCIONES DE UN ATRIBUTO
(En porcentaje)

Zonas	Proporción del atributo A y B									
	0.5	1.0	3.0	5.0	10.0	15.0	20.0	30.0	40.0	50.0
Norte Grande	0.37	0.53	0.91	1.16	1.59	1.90	2.12	2.43	2.60	2.65
Norte Chico	0.32	0.45	0.77	0.98	1.35	1.61	1.80	2.07	2.21	2.28
Zona Metropolitana	0.32	0.46	0.78	1.00	1.38	1.64	1.84	2.11	2.25	2.30
Zona Sur	0.27	0.39	0.66	0.84	1.16	1.38	1.55	1.78	1.90	1.94
Zona Austral	0.32	0.46	0.78	1.00	1.38	1.64	1.84	2.11	2.25	2.30

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Instrumento

El instrumento o formulario de la entrevista fue confeccionado para este estudio por el equipo investigador, considerando la experiencia del estudio de 1994. Además, se incluyeron las sugerencias recibidas de las instituciones públicas consultadas.

Levantamiento

La aplicación de la encuesta se realizó en un período de tres meses, entre mediados de septiembre y mediados de diciembre de 1996. La empresa contratada supervisó el 20 por ciento de las encuestas realizadas, independientemente de la supervisión hecha por la Secretaría Ejecutiva del CONACE, en toda la fase de terreno.

Descripción de la muestra

A continuación se presentan los resultados generales de la muestra obtenida para las tres variables bio-socio-demográficas que se utilizan en el estudio: sexo, edad y nivel socioeconómico. La distribución para cada una de estas variables y sus categorías, se ha organizado en los siguientes cuadros, con relación a la población representada:

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN SEXO

Sexo	Muestra	Porcentaje	Población representada
Hombres	5 515	45.5	3 147 762
Mujeres	6 906	55.5	3 769 420
TOTAL	12 421	100.0	6 917 182

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN GRUPOS DE EDADES (AÑOS)

Grupo de edad	Muestra	Porcentaje	Población representada
12-18	1 934	19.7	1 365 338
19-25	1 883	17.4	1 206 950
26-34	2 847	20.5	1 414 673
35-44	2 621	19.9	1 377 272
45-64	3 136	22.5	1 552 949
TOTAL	12 421	100.0	6 917 182

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO

Nivel socioeconómico	Muestra	Porcentaje	Población representada
Alto	380	5.3	367 914
Medio-alto	2 380	18.8	1 297 143
Medio	4 895	39.6	2 736 375
Medio-bajo	4 248	33.1	2 288 689
Bajo	518	3.3	227 061
TOTAL	12 421	100 0	6 917 182

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

4. RESULTADOS A NIVEL NACIONAL

Este informe se refiere a las tres principales drogas ilegales, es decir marihuana, pasta base y clorhidrato de cocaína. La expresión "cualquiera" alude exclusivamente al consumo de al menos una de estas tres drogas. Frecuentemente una persona consume más de una de ellas, por lo que las cifras de prevalencia de consumo de las distintas drogas no son sumables.

La información recogida para este nivel nacional, al igual que su desagregación por zonas geográficas y regiones del punto siguiente, se presenta organizada de acuerdo a los resultados de prevalencia de consumo de vida, en el último año y en el último mes.

A continuación se presentan los resultados de la prevalencia de consumo de las principales drogas, que corresponden a los porcentajes de personas que han consumido drogas en el período que se señala, obtenidos a través de la pregunta: ¿Cuándo fue la última vez que usted consumió? Por su parte, el ex consumo corresponde a las personas que habiendo consumido alguna vez en su vida, no lo hacen hace más de un año. Finalmente, la incidencia corresponde a los casos que han iniciado su consumo durante el último año, registrados a partir de la pregunta: ¿Cuándo fue la primera vez que usted consumió...?

Cuadro 7
PREVALENCIA E INCIDENCIA DE CONSUMO DE LAS PRINCIPALES DROGAS ILÍCITAS
(En porcentaje)

Droga	Prevalencia de vida	Prevalencia en el último año	Prevalencia en el último mes	Ex consumo	Incidencia del año
Marihuana	16.7	4.0	1.2	12.6	1.5
Pasta base	2.0	0.6	0.2	1.3	0.4
Cocaína	2.6	0.8	0.3	1.7	0.4
Cualquiera	17.2	4.3	1.4	—	1.9

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Además de las estimaciones puntuales a nivel nacional de la prevalencia del consumo de cualquier droga ilícita, se computaron los errores estándares de las estimaciones a partir del diseño muestral utilizado, lo que permite construir intervalos de confianza para las características de interés. Así, para la prevalencia de vida en el consumo de cualquier droga, el intervalo de confianza de 95 por ciento da valores de entre 15.7 y 18.7 por ciento. Para la misma seguridad, pero ahora para la prevalencia de consumo en el último año, los valores respectivos son de 3.5 por ciento y 5.1 por ciento, y finalmente para la prevalencia en el último mes, los valores son de uno por ciento y 1.8 por ciento.

En cuanto a las drogas consideradas lícitas, los principales resultados fueron:

Cuadro 8
PREVALENCIA E INCIDENCIA DE CONSUMO DE LAS
PRINCIPALES DROGAS LÍCITAS Y OTRAS
(En porcentaje)

Droga	Prevalencia de vida	Prevalencia en el último año	Prevalencia en el último mes	Ex consumo	Incidencia el año
Anfetaminas	5.4	1.1	0.4	43	0.3
Tranquilizantes	30.6	12.2	5.6	183	4.6
Alcohol	83.7	70.3	46.7	134	5.0
Tabaco	70.2	47.5	40.4	226	2.8
Otras drogas	1.8	0.4	0.2	14	0.2

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Se preguntó a los entrevistados si recordaban algún anuncio de televisión destinado a la prevención del consumo de drogas. El 90.7 por ciento respondió afirmativamente. Para ello se utilizaron frases relacionadas con el contenido de distintos anuncios preventivos del consumo de drogas; se preguntó si conocían alguna campaña y, en caso afirmativo, que señalaran la última de ellas que recordaban. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 9
PORCENTAJES DE RESPUESTAS POR TIPO DE CAMPAÑA PREVENTIVA
(n = 11 292)

Campañas recordadas	Porcentaje
Chile el mejor equipo sin drogas (Iván Zamorano y niños)	26.4
Acción familiar (El joven con el perro)	5.2
Sin drogas, más libres	4.6
Dibujos animados	0.7
Ninguna	32.4
Otras	30.7

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Además, se preguntó la opinión acerca de legalizar el consumo de algunas drogas. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 10
OPINIÓN SOBRE LA LEGALIZACIÓN DE DROGAS
(En porcentaje)

Tipo de droga	Sí	No	No sabe
Marihuana	11.7	87.3	1.0
Pasta base	2.3	97.2	0.5
Cocaína	2.8	96.6	0.6

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Se consultó también a los entrevistados si estimaban que “deberían realizarse exámenes para detectar el consumo de drogas entre...” las personas de una serie de instituciones y actividades, tales como funcionarios públicos, parlamentarios, fuerzas armadas y policías, miembros del poder judicial, conductores profesionales, entre otros. En todos los casos, la respuesta fue afirmativa en un porcentaje superior al 91 por ciento.

5. RESULTADOS A NIVEL DE ZONAS GEOGRÁFICAS Y REGIONES DEL PAÍS

Resultados a nivel de zonas geográficas

Como se mencionó, las trece regiones del país son clasificadas en las siguientes cinco zonas geográficas, con las correspondientes regiones y poblaciones representadas:

Cuadro 11
DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN
ZONA GEOGRÁFICA CENSAL

Zonas	Regiones	Número de entrevistados	Población representada
Norte Grande	I, II	1 384	496 181
Norte Chico	III, IV y V	2 588	998 610
Zona Metropolitana	Región Metropolitana	2 880	3 674 452
Zona Sur	VI, VII y VIII	3 323	1 157 227
Zona Austral	IX, X, XI y XII	2 246	590 712
TOTAL		12 421	6 917 182

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 12
PREVALENCIA DE CONSUMO DE VIDA DE DROGAS ILEGALES,
SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA
(En porcentaje)

Tipo de droga	Norte Grande	Norte Chico	Zona Metropolitana	Zona Sur	Zona Austral
Marihuana	9.2	16.3	21.2	9.8	8.7
Pasta base	3.6	2.3	2.2	1.0	0.4
Cocaína	1.4	2.1	3.6	1.0	1.6
Cualquiera	10.2	16.3	21.9	10.0	8.9

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 13
PREVALENCIA DE CONSUMO EN EL ÚLTIMO AÑO DE DROGAS
ILEGALES, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA
(En porcentaje)

Tipo de droga	Norte Grande	Norte Chico	Zona Metropolitana	Zona Sur	Zona Austral
Marihuana	1.6	3.3	5.6	1.9	1.4
Pasta base	0.8	0.7	0.8	0.2	0.1
Cocaína	0.5	0.9	1.1	0.3	0.4
Cualquiera	2.1	3.4	5.9	2.1	1.5

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 14
PREVALENCIA DE CONSUMO EN EL ÚLTIMO MES DE CUALQUIER
DROGA ILEGAL, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA
(En porcentaje)

Zonas	Consumo
Norte Grande	1.16
Norte Chico	1.29
Zona Metropolitana	1.74
Zona Sur	0.72
Zona Austral	0.58
TOTAL PAÍS	1.40

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Resultados a nivel de regiones

Cuadro 15
DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA SEGÚN REGIONES

Región	Número de entrevistados	Población representada
I	571	235 848
II	813	260 332
III	696	109 337
IV	697	212 032
V	1 195	677 240
VI	475	173 165
VII	717	225 751
VIII	1 688	758 311
IX	540	205 820
X	696	263 479
XI	897	37 725
XII	1 190	83 688
Región Metropolitana	2 246	3 674 452
TOTAL PAÍS	12 421	6 917 182

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 16
PREVALENCIA DE CONSUMO DE VIDA, CONSUMO EN EL ÚLTIMO AÑO Y
CONSUMO EN EL ÚLTIMO MES DE CUALQUIER DROGA ILEGAL, SEGÚN REGIONES
(En porcentaje)

Región	Consumo de vida	Consumo en el último año	Consumo en el último mes
I	17.7	3.3	1.49
II	3.8	1.0	0.87
III	13.2	4.0	1.35
IV	16.9	2.9	0.51
V	16.6	3.5	1.52
VI	14.1	3.5	0.35
VII	7.3	0.7	0.21
VIII	9.9	2.1	0.96
IX	11.8	2.2	1.01
X	8.6	1.4	0.47
XI	5.2	0.8	0.18
XII	4.7	0.8	0.07
Región Metropolitana	21.9	5.9	1.74
TOTAL PAÍS	17.2	4.3	1.4

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

6. ANÁLISIS COMPARATIVO DE RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DE 1994 Y 1996

Cuadro 17
MUESTRA Y POBLACIÓN REPRESENTADA
(AÑOS 1994 Y 1996)

	Estudio 1994	Estudio 1996
Muestra	8 271	12 421
Población	6 186 528	6 917 182

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

**Tendencias de consumo de las principales drogas ilegales entre 1994 y 1996,
a nivel nacional**

Cuadro 18
PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGAS LEGALES E ILEGALES DURANTE
EL ÚLTIMO AÑO Y EL ÚLTIMO MES (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

	Último año		Último mes	
	1994	1996	1994	1996
Marihuana	4.0	4.0	1.8	1.2
Pasta base	0.9	0.6	0.3	0.2
Cocaína	0.9	0.8	0.3	0.3
Cualquiera	4.5	4.3	2.0	1.4
Tranquilizantes	12.0	12.2	6.2	5.6
Anfetaminas	4.8	1.1	0.2	0.4
Tabaco	45.8	47.5	40.5	40.4
Alcohol	60.6	70.3	40.0	46.7

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

De acuerdo a los resultados del cuadro 7, se tiene que el intervalo de confianza para el consumo de cualquier droga ilícita el último mes toma valores de entre uno y 1.8 por ciento. Estos valores son más bajos que el 2 por ciento observado en 1994 (cuadro 24). Esto permite concluir que en cuanto al parámetro considerado (consumo de cualquier droga en el último mes) ha habido una disminución significativa de la prevalencia.

Por otra parte, debido a las diferencias observadas en las estructuras por edad en los dos períodos evaluados, se procedió a ajustar las tasas de consumo de cualquier droga en el último año y en el último mes de 1996, usando la distribución por edad de 1994. Es así como la tasa de prevalencia para el último año ajustada por edad es de 4.4 por ciento (en lugar de 4.3 por ciento, sin ajustar); para el caso de la prevalencia del último mes, la tasa de 1.4 por ciento sin ajustar cambia a 1.45 por ciento después del ajuste. Se realizaron otros ajustes por sexo y nivel socioeconómico, los cuales no producen modificaciones dignas de mención.

Cuadro 19
PREVALENCIA DE CONSUMO DE VIDA Y EX CONSUMO DE
DROGAS ILEGALES (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

	Prevalencia de vida		Ex consumo	
	1994	1996	1994	1996
Marihuana	12.9	16.7	8.6	12.6
Pasta base	2.0	2.0	1.1	1.3
Cocaína	2.4	2.6	1.4	1.7
Cualquiera	13.4	17.2	----	----

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

La tasa de prevalencia de consumo de vida de cualquier droga ajustada por edad en 1996, es de 17.9 por ciento, en lugar del 17.2 por ciento obtenido sin ajustar.

Tendencias de consumo durante el último año según sexo, edad, nivel socioeconómico y zona geográfica

Cuadro 20
PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGAS ILEGALES DURANTE EL
ÚLTIMO AÑO, SEGÚN SEXO (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	Mujeres		Hombres		Total	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Marihuana	1.8	2.2	6.5	6.2	4.0	4.0
Pasta base	0.2	0.3	1.6	1.0	0.9	0.6
Cocaína	0.3	0.4	1.6	1.4	0.9	0.8
Cualquiera	2.2	2.2	7.1	6.8	4.5	4.3

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 21
PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGAS ILEGALES DURANTE EL
ÚLTIMO AÑO, SEGÚN EDAD (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	12-18 años		19-25 años		26-34 años		35-44 años		45-64 años	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Marihuana	5.5	7.0	8.8	10.2	4.5	3.1	1.5	0.9	0.2	0.2
Pasta base	1.2	0.8	1.2	1.4	1.5	1.0	0.5	0.1	0.0	0.0
Cocaína	0.8	0.9	1.8	2.3	1.4	1.1	0.5	0.1	0.0	0.0
Cualquiera	6.1	7.1	9.4	10.6	5.3	3.9	1.8	1.0	0.2	0.2

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 22
PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGAS ILEGALES DURANTE EL
ÚLTIMO AÑO, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	Alto		Medio-alto		Medio		Medio-bajo		Bajo	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Marihuana	6.9	6.8	4.9	4.4	4.2	3.4	3.0	4.3	4.1	2.9
Pasta base	0.0	0.0	0.5	0.2	0.8	0.3	1.1	1.3	2.4	1.2
Cocaína	1.1	0.2	1.6	0.9	1.3	0.9	0.3	0.9	0.3	1.1
Cualquiera	7.1	6.8	5.3	4.5	4.8	3.6	3.4	4.7	4.8	2.9

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 23
PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGAS ILEGALES DURANTE EL
ÚLTIMO AÑO, SEGÚN ZONA GEOGRÁFICA (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	Norte Grande		Norte Chico		Zona Metropolitana		Zona Sur		Zona Austral	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Marihuana	2.6	1.6	5.6	3.3	4.4	5.6	2.7	1.9	2.3	1.4
Pasta base	1.3	0.8	1.1	0.7	1.0	0.8	0.4	0.2	0.1	0.1
Cocaína	0.5	0.5	0.8	0.9	1.2	1.1	0.6	0.3	0.2	0.4
Cualquiera	3.5	2.1	5.8	3.4	5.0	5.9	2.9	2.1	2.3	1.5

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Tendencia del consumo durante el último mes según sexo, edad, nivel socioeconómico y zona geográfica

Cuadro 24
PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGAS ILEGALES DURANTE EL
ÚLTIMO MES, SEGÚN SEXO (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	Mujeres		Hombres		Total	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Marihuana	0.66	0.48	3.19	2.06	1.84	1.20
Pasta base	0.12	0.16	0.57	0.27	0.33	0.21
Cocaína	0.06	0.04	0.61	0.51	0.31	0.25
Cualquiera	0.79	0.65	3.43	2.22	2.02	1.36

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 25
PREVALENCIA DE CONSUMO DE CUALQUIER DROGA DURANTE EL
ÚLTIMO MES, SEGÚN EDAD (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	12-18 años		19-25 años		26-34 años		35-44 años		45-64 años	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Cualquiera	2.53	1.61	4.00	3.76	2.81	1.77	0.85	0.14	0.04	0.01

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 26
PREVALENCIA DE CONSUMO DE CUALQUIER DROGA DURANTE EL
ÚLTIMO MES, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	Alto		Medio-alto		Medio		Medio-bajo		Bajo	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Cualquiera	3.16	2.53	1.98	1.24	2.44	0.95	1.17	1.71	4.48	1.74

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

Cuadro 27
PREVALENCIA DE CONSUMO DE DROGAS ILEGALES DURANTE EL
ÚLTIMO MES, SEGÚN ZONAS GEOGRÁFICAS (AÑOS 1994 Y 1996)
(En porcentaje)

Tipo de droga	Norte Grande		Norte Chico		Zona Metropolitana		Zona Sur		Zona Austral	
	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996	1994	1996
Marihuana	0.8	0.83	2.6	1.22	2.1	1.49	1.3	0.70	0.9	0.58
Pasta base	0.6	0.07	0.4	0.22	0.4	0.31	0.0	0.01	0.0	0.07
Cocaína	0.2	0.33	0.5	0.17	0.4	0.36	0.2	0.09	0.0	0.00
Cualquiera	1.4	1.16	2.8	1.29	2.2	1.74	1.4	0.72	0.9	0.58

Fuente: CONACE, *Estudio nacional de consumo de drogas: informe final, 1996*, Santiago de Chile, mayo de 1996.

**INFORMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN
Y CONTROL DE LAS DROGAS EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
EL PAPEL DE LA CEPAL Y LA
EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS
UNIDOS**
Beverley A. Carlson¹

Contar con información y tener una mejor comprensión del problema de las drogas ilícitas son requisitos importantes en la actual agenda del desarrollo social. Como señala el prólogo del Secretario General de las Naciones Unidas al *Informe mundial sobre las drogas 1997*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID):

“Si bien el consumo de drogas ha sido durante siglos una realidad de la vida, la adicción ha proliferado en las últimas cinco décadas (...) La adopción de medidas se basa en tres tratados internacionales de control de las drogas y su puesta en práctica (...) El ambiente dentro del cual funciona este sistema de control cambia rápidamente y se necesita por lo tanto información actualizada para encarar con prontitud y eficacia todos los aspectos del problema: la fabricación, el tráfico y el uso indebido de drogas ilícitas. Creo que es responsabilidad de las Naciones Unidas tomar la iniciativa en cuanto a lograr que haya mayor conciencia de esos aspectos del problema de las drogas que ahora afectan a todas las comunidades en todos los países” (PNUFID, 1997).

Es a la luz de la declaración citada que en esta parte del presente trabajo se examinan las razones fundamentales consideradas y los mecanismos para obtener, sistematizar y analizar la información sobre las drogas en la región, con regularidad y coherencia.

1. Indicadores sociales: los componentes básicos para realizar un buen análisis social de la región

Cuando hacemos la pregunta “¿Cómo les está yendo a los países de América Latina y el Caribe?”, las respuestas generalmente se expresan en función de los indicadores económicos habituales. El análisis en que descansan esas respuestas se ha beneficiado de más de setenta y cinco años de investigación sobre el desempeño económico de cada país. Esta actividad investigadora ha creado los instrumentos y el lenguaje mediante los cuales se articula el discurso económico. Cientos de indicadores, índices e informes de referencia reconocidos universalmente,

¹ Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

se publican en forma mensual, trimestral y anual para evaluar los progresos de las economías nacionales. Los gobiernos y los organismos internacionales usan continuamente esta información para configurar las políticas económicas.

Los indicadores sociales están mucho menos desarrollados, tanto empírica como teóricamente, y desde el punto de vista de su efecto. Ninguna entidad o red de entidades está a cargo de reunir los indicadores sociales existentes, proporcionarles un contexto y un esquema conceptual, y preparar una evaluación global del desempeño social nacional y regional. Como resultado de ello, se ha visto afectado el diálogo público relativo a los problemas sociales, tales como el uso indebido de las drogas y su contexto para fines de políticas sociales.

El análisis social ha significado cosas diferentes para personas y países diferentes. Ha tendido a ser muy general por una parte y muy fragmentado por otra, reflejando a menudo los intereses de defensores y activistas especializados. El análisis social con frecuencia ha carecido de una base empírica, y sin ella es difícil evaluar la verdadera situación y desempeño social o determinar las diferencias de los distintos problemas, entre los países y dentro de los países. Es el caso sobre todo de problemas sociales extremadamente delicados como el uso indebido de drogas y su prevención, y es el caso también, en mayor medida, de los esfuerzos encaminados a acumular pruebas empíricas acerca de la producción de drogas y el tráfico y blanqueo de dineros relacionados con ellas –todas, actividades ilegales, peligrosas y llevadas a cabo dentro del más estricto secreto.

2. Análisis del problema de las drogas ilícitas en América Latina y el Caribe

La producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas socavan la integración social de un modo u otro; dicho de otra manera, fomentan la desintegración social en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe. Las drogas, la delincuencia y la violencia, que se refuerzan mutuamente, y su impacto en la estructura familiar, en la juventud y las comunidades, presentan problemas sociales de vastas y crecientes consecuencias para cada uno de los países de la región. Su presencia tiende a debilitar e incluso inhibir los positivos avances que se hacen en la región en materia de desarrollo económico y social. De manera creciente, la economía y la cultura de la droga constituyen una amenaza para el capital humano de la región y la credibilidad de los países que procuran mejorar su crecimiento económico, lograr oportunidades de inversión, y alcanzar la integración económica regional y la integración social nacional.

No sería posible el tráfico ilícito de drogas en los países de América Latina y el Caribe si no se contara con una amplia red de pequeños distribuidores, la mayoría de los cuales se hallan fuera de los cauces regulares de la sociedad. Los pequeños traficantes, cuyo reclutamiento es esencial para el tráfico y el consumo de drogas, se pueden conseguir fácilmente debido a las altas tasas de desempleo o empleo ocasional, los bajos niveles de ingresos, las elevadas cifras de deserción escolar, el aumento de las pandillas propensas a la violencia en las ciudades, el debilitado papel de la madre dentro de la familia, y una generalizada falta de identificación con los cánones de la sociedad.

Esto es especialmente importante y dramático para los grupos sociales vulnerables de las zonas urbanas. Las estadísticas penales referentes a las drogas de varios países de la región, contienen datos concluyentes sobre el impacto cada vez más fuerte de los problemas relacionados con las drogas (tráfico y consumo) en las mujeres que son jefes de familia y tienen ingresos bajos, y en los jóvenes. La participación de las mujeres en delitos relacionados con las drogas es

claramente mayor que su participación en otros tipos de delitos, y conlleva altos costos sociales para familias que ya están necesitadas. Hay también en la opinión pública una progresiva y peligrosa predisposición en contra de los jóvenes. Ello se debe en gran medida a la creciente vinculación de los jóvenes con el consumo de drogas y con la violencia. Un ataque frontal al suministro y tráfico de drogas puede ser eficaz solo si se lo combina con esfuerzos serios por frenar la demanda, sobre todo entre los jóvenes.

Es preciso contar con mayor información, investigación, análisis de las políticas, y respuestas sistemáticas respecto a los principales problemas relacionados con la economía de las drogas y su uso indebido en la región de América Latina y el Caribe. La información de que se dispone es a menudo anecdótica y tema de titulares de prensa principalmente, con especial atención en el narcotráfico y las políticas nacionales en materia de drogas de los países de la región que destacan por el consumo, suministro o tráfico de drogas, o por el blanqueo de dinero proveniente de este comercio ilícito. Se necesita con urgencia contar con información objetiva y representativa sobre estos temas.

Durante los últimos quince años, muchos gobiernos de la región han formulado y puesto en práctica diversas políticas, estrategias y medidas para controlar la oferta y la demanda de drogas, motivados por su deseo de cumplir sus compromisos internacionales y por su propio interés en abordar los problemas más críticos causados por la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas en sus países. En la región se cuenta con abundante experiencia y conocimientos especializados que incluyen muchas enseñanzas obtenidas, éxitos y fracasos. Sin embargo, esa experiencia y esos conocimientos especializados están muy dispersos y no se han organizado sistemáticamente como un instrumento de fácil acceso.

3. Los esfuerzos de la CEPAL encaminados al estudio del impacto de las drogas

La CEPAL se propone sistematizar y analizar la información sobre el impacto de las drogas en la región en forma regular y coherente, e integrar el problema de las drogas en sus programas de análisis económico y social. Al hacerlo podrá recurrir de lleno a sus estrechos vínculos con los gobiernos de la región, su larga experiencia en el estudio de las condiciones económicas y sociales de los países de América Latina y el Caribe, su reconocido papel como grupo de expertos en materias económicas y sociales, y su ingente base de datos económicos y sociales que durante muchos años ha incluido a todos los países miembros.

El documento con el punto de vista de la CEPAL preparado para la Conferencia Regional de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de São Paulo, puso de relieve la importancia de trabajar en pos de la integración en la región. Según se señala en el documento: "La pobreza y los problemas de desempleo y subempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la segmentación social en cuanto a logros educativos constituyen fenómenos estructurales" en la región (CEPAL, 1997, cap.3, p.74).

Los jóvenes urbanos están expuestos a estímulos respecto a nuevos bienes y servicios que se constituyen en símbolos de movilidad social, pero carecen de acceso a ellos. En su frustración,

devienen más vulnerables al consumo de drogas. Un rasgo de la pobreza dura² es el incremento de la violencia en las ciudades, y en buena parte esta violencia se vincula con las drogas. Recordemos que la venta de drogas ofrece una vía rápida para generar ingresos. El aumento sin precedentes de la violencia urbana que se registra en muchos países de la región, con sus altos costos humanos y económicos, contribuye a crear un clima de inseguridad pública, corroe las bases de la ciudadanía y desalienta la inversión. En Colombia, por ejemplo, las tasas de homicidio se triplicaron entre 1983 y 1992, en el Perú se quintuplicaron entre 1986 y 1991, y en Panamá se duplicaron en el trienio 1988–1990. Parte de esta violencia se nutre de la economía y la cultura de las drogas.

Otra situación capaz de generar descomposición social es la que deriva del complejo narcotráfico–corrupción–violencia. En siete de los ocho países incluidos en una encuesta de Latinobarómetro recogida en documentos de la CEPAL, más del 50 por ciento de los entrevistados piensa que la drogadicción, el narcotráfico, la corrupción y la delincuencia han aumentado en los últimos años, generando un verdadero “síndrome de inseguridad ciudadana”. Una vez más, el problema de las drogas adquiere centralidad en estos procesos de descomposición social.

Estamos, pues, en un momento oportuno para que la CEPAL introduzca explícitamente el papel de las drogas ilícitas en este cuadro: examinar dónde nos hallamos como región, estudiar más a fondo la amenaza que el tráfico de drogas y su uso indebido constituyen para la integración social en los países de la región, y formular propuestas para enfrentar la demanda de drogas como un componente de sus esfuerzos por mantener y fortalecer la integración social.

El tráfico de drogas y su uso indebido, así como su amenaza a la integración social en la región, podría presentarse en las principales publicaciones de temas sociales de la CEPAL, que tienen una amplia difusión, tales como *Panorama social de América Latina*, en las que la distribución del ingreso y el empleo son los temas primordiales que se estudian de un año a otro. El consumo y el tráfico de drogas y su amenaza a la integración y la estabilidad social puede ser uno de los temas emergentes, con especial hincapié en el papel de los grupos de población vulnerables –como las mujeres y los jóvenes– y los efectos que recaen sobre ellos.

4. Formación de una base de datos integrada a nivel regional para el estudio del impacto de las drogas en la integración social

Debemos estudiar cómo evolucionan los aspectos relacionados con las drogas a nivel nacional y regional. Ello supondrá establecer en toda la región indicadores de los países sobre el uso indebido de drogas y su tráfico y combinarlos con los datos sociales y económicos de las bases de datos de la CEPAL, con el fin de hacer un mejor análisis de los datos sobre drogas en forma permanente. Es decisiva la cooperación con organismos como el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), para incorporar el Sistema Estadístico Uniforme (SEU) de la OEA/CICAD en la extensa base de datos económicos y sociales de la CEPAL, y para llevar a cabo investigación orientada a la formulación de políticas.

² Entendemos que los pobres “duros” son individuos marginales caracterizados por una baja auto-estima, pocas expectativas de mejorar su nivel de bienestar, y la imposibilidad de aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) está creando un programa para establecer un sistema uniforme de estadísticas sobre las drogas, especialmente respecto a su consumo. Este apoyará la recopilación, el análisis y uso de la información y elaboración de indicadores sobre el consumo de drogas. El objetivo principal es proporcionar una base científica para la formulación de las políticas y la intervención. Dos objetivos importantes son: detectar de manera oportuna los cambios en las características del consumo de drogas a nivel tanto regional como nacional, y actuar como medio al que se pueda recurrir para la formulación de las políticas regionales destinadas a impedir el consumo y evaluar las actividades.

En la OEA se está estableciendo el Sistema Estadístico Uniforme para ayudar al seguimiento del consumo de drogas en la región y sus tendencias. Para que los datos regionales sean útiles y sirvan a los países miembros, es fundamental que estos participen activamente en la elaboración del SEU y accedan a crear o volver a formular sus estadísticas nacionales sobre drogas de conformidad con esas pautas. Es necesario que en cada país se designe a una institución como la autoridad responsable de las estadísticas nacionales sobre drogas, que esté a cargo de su consolidación, análisis y difusión, y del mantenimiento de su propia base de datos así como del envío de información a la base de datos regional de la OEA/CICAD.

La red regional de la OEA ya se encuentra ayudando a los países miembros a establecer un sistema de indicadores básicos que puedan usarse para comparar la situación de la droga en ellos y hacer un seguimiento de las tendencias. Este trabajo tan valioso ha hecho posible iniciar un programa integrado de investigación en materia de políticas, y será un elemento capital en los intentos futuros de establecer en los países de la región indicadores sociales y económicos estandarizados relativos a las drogas.

Junto con la elaboración y mejoramiento de los datos empíricos nacionales y regionales, será necesario emprender estudios básicos para evaluar el impacto social específico de los problemas relacionados con las drogas, sobre todo de su tráfico y uso indebido en las mujeres y los jóvenes, especialmente aquellos que pertenecen a los estratos urbanos de ingresos bajos. La CEPAL podría coordinar estudios realizados por expertos e instituciones nacionales, aprovechando la experiencia nacional acumulada y los estudios y análisis existentes. La CEPAL también podría estandarizar los indicadores relacionados con las drogas y su análisis estadístico e interpretación. Esto, para que a mediano plazo pueda asesorar a los gobiernos de la región en la tarea de mejorar y estandarizar la recopilación, medición y, sobre todo, la utilización de indicadores esenciales relacionados con las drogas para el análisis de las políticas y la ejecución y evaluación de programas.

5. Metodologías e instrumentos para la recopilación de datos nacionales esenciales: el ejemplo de los Estados Unidos

Al terminar este documento podría ser útil examinar varios instrumentos básicos usados en los Estados Unidos para medir el uso indebido de drogas y delitos afines en un país donde el consumo de drogas es el problema principal, y donde la desintegración social y la delincuencia relacionadas con las drogas constituyen un problema intergeneracional en constante aumento. Los Estados Unidos han estado registrando, analizando y usando las estadísticas relativas a la justicia penal y el consumo de drogas durante cerca de veinticinco años.

i. Encuesta nacional domiciliaria sobre el uso indebido de drogas

La Encuesta Nacional de Hogares en materia del Uso Indebido de Drogas (*National Household Survey on Drug Abuse, NHSDA*) es una encuesta nacional periódica que mide la frecuencia del uso indebido de drogas entre los miembros de los grupos familiares de 12 años de edad o más. Es la fuente principal de información estadística sobre el consumo de drogas ilegales entre la población de los Estados Unidos, y ha sido realizada por el Gobierno Federal desde 1971. La encuesta recoge datos sometiendo a cuestionarios a una muestra representativa de la población en su lugar de residencia. La encuesta dura alrededor de una hora, e incluye procedimientos destinados a potenciar al máximo la veracidad de los informes sobre el consumo ilícito de drogas. Se recopilan datos sobre: cuán reciente y cuán frecuente es el consumo de diversas drogas lícitas e ilícitas, opiniones sobre las drogas, problemas vinculados al consumo de drogas, y la experiencia relativa al tratamiento por uso indebido de drogas. La encuesta registra también las características demográficas, el empleo, la educación, los ingresos, el nivel de salud, los problemas mentales, los seguros médicos, la utilización de los servicios y el acceso a la atención de salud.

En 1994 se formuló una nueva encuesta para permitir añadir o eliminar conjuntos de preguntas sobre temas relativos a cuestiones específicas en materia de políticas, sin afectar la medición de las tendencias en la frecuencia de uso de la droga. Esta nueva estructura permite además llevar a cabo una medición más sistemática de la frecuencia de uso a lo largo del tiempo. En 1994, el Departamento (Ministerio) de Agricultura financió una muestra rural complementaria y el Departamento (Ministerio) del Trabajo financió un modelo de preguntas sobre problemas en el lugar de trabajo relacionados con el uso indebido de drogas.

En los cuadros y en el análisis la atención se centra principalmente en las tendencias recientes, desde 1994 a 1995; también se presentan y analizan algunas tendencias de largo plazo. Los cuadros muestran estimaciones de la frecuencia del consumo de drogas en el curso de la vida, del año anterior y del mes anterior. Pero el análisis se centra sobre todo en el consumo del mes anterior, al que también se le llama "consumo actual". Los datos corresponden a tres grupos raciales o étnicos importantes: blancos, negros y latinos, y "otros"; cuatro regiones geográficas de los Estados Unidos (Noreste, Centro Norte, Sur y Oeste); áreas estadísticas metropolitanas con una población de un millón de habitantes o más, áreas metropolitanas pequeñas con una población inferior a un millón de personas, y áreas no metropolitanas.

Se examinan las siguientes drogas o categorías de drogas: marihuana (incluido el hachís); cocaína (incluido el "crack"); alucinógenos (incluida la fenciclidina, PCP); heroína; uso no médico de cuatro tipos de drogas psicoterapéuticas (estimulantes, sedantes, tranquilizantes y analgésicos); cigarrillos, tabaco sin humo y alcohol. Los conceptos correlativos principales del consumo de drogas que se examinan son la edad, el sexo, la raza/grupo étnico, la densidad de población, la región geográfica de residencia, los resultados escolares, y la ocupación actual entre las personas de 18 años de edad o mayores.

La confidencialidad de las respuestas y el anonimato de los encuestados, son elementos esenciales para asegurar la información más exacta y completa sobre este delicadísimo tema. Durante el curso del estudio se protege el anonimato del encuestado y la privacidad de sus respuestas, separando estas últimas de la información relativa a la identificación. A los encuestados se les garantiza que su identidad y respuestas se tratarán en forma estrictamente confidencial de conformidad con la ley federal. El cuestionario mismo y los procedimientos para la entrevista se diseñan de manera de reforzar la privacidad de las respuestas, especialmente en las secciones de la entrevista donde se plantean preguntas delicadas. Se enseñan tarjetones

cuando se hacen preguntas relativas a las drogas ilícitas, y se les pide a los encuestados anotar en hojas especiales sus respuestas a las preguntas que lee en voz alta el encuestador. Este no ve las hojas de respuestas una vez llenadas.

Se calculan los errores de muestreo y los márgenes de seguridad. Los errores que no son de muestreo se refieren a aquellos que corresponden a una falta de respuesta, a informes erróneos y a codificaciones erróneas. Los errores que no son de muestreo no se pueden cuantificar, si bien se hicieron rigurosos intentos por reducirlos al mínimo por medio de pruebas preliminares, capacitación y evaluación de los entrevistadores, verificación de las entrevistas, capacitación de los codificadores, verificación de la codificación, y otras medidas de control de la calidad. Los errores que no son de muestreo suponen especial cuidado debido a lo delicado del tema. Se evalúan los efectos que tienen los datos que faltan en la frecuencia del consumo y otras variables. Se estudian también los resultados no usuales para determinar si se trata de variaciones reales o errores en la recopilación y estimación de los datos. Esto es posible de estudiar porque se ha repetido la misma metodología tantas veces que se pueden revisar las similitudes, diferencias y resultados fuera de lo común.

Si bien la NHSDA es una encuesta útil para muchos fines, tiene algunas limitaciones. En primer lugar, los datos corresponden a informes de los propios encuestados sobre el consumo de drogas, y su valor depende de la veracidad y memoria de los mismos. En segundo lugar, la encuesta es de corte transversal más que longitudinal. Es decir, se entrevista a las personas solo una vez y no se complementa con entrevistas adicionales. Por lo tanto, las encuestas proporcionan una visión general de la frecuencia del consumo de drogas en períodos específicos, y no tanto una visión de cómo el consumo de drogas cambia a lo largo del tiempo con respecto a grupos o personas.

Existe un informe detallado sobre el nuevo cuestionario NHSDA (revisión de 1994) y una lista completa de los informes publicados referentes a la NHSDA y otras fuentes de datos. Muchos de estos informes pueden verse en Internet. Además, están a disposición de los investigadores archivos de datos de uso público, y se puede realizar un análisis secundario de estos datos con el apoyo de donaciones otorgadas por la *Division of Epidemiology and Prevention Research, National Institute on Drug Abuse* (División de investigaciones en epidemiología y prevención del Instituto Nacional encargado de los problemas del uso indebido de drogas).

ii. Datos anuales provenientes de salas de urgencia

Estos datos son compilados por el *National Institute on Drug Abuse* a través de la *Drug Abuse Warning Network (DAWN)* (Red de Alarma del Uso Indebido de Drogas). Los datos son estimaciones ponderadas que representan todos los episodios de salas de urgencia relacionados con el uso indebido de drogas –por estado y por área metropolitana– durante un año civil. Un muestreo de hospitales y servicios de urgencia entrega datos a lo que se conoce como la red “DAWN” (amanecer). Se trata esencialmente de un sistema de vigilancia de lugares que permite contar con un indicador útil de las tendencias en el consumo de drogas que conducen a situaciones de urgencia, y que requieren tratamiento en un hospital. Es una señal muy reveladora de la frecuencia del uso indebido de drogas cuando dicho uso se constituye en un problema serio; y a la vez es una indicación más general de las tendencias y modalidades en el consumo total de drogas.

Se prepara un informe sobre cada paciente por uso indebido de drogas que visita una sala de urgencia de DAWN, y de cada caso de muerte por esa razón. Cada informe de un episodio de sala de urgencia por uso indebido de drogas, incluye información demográfica acerca del paciente e información acerca de las circunstancias del episodio. Además de las sobredosis de

drogas, los episodios de sala de urgencia pueden originarse por los efectos crónicos del consumo habitual de drogas o por reacciones inesperadas. El alcohol se registra solamente cuando aparece en combinación con otra droga.

Dentro de cada servicio que participa en el sistema *DAWN*, un relator nombrado por este, que generalmente es miembro de la sala de urgencia o del personal de los registros hospitalarios, es responsable de la detección de los episodios de uso indebido de drogas y de registrar y presentar los datos sobre cada caso. El número total de ingresos diarios a la sala de urgencia y el número de casos relacionados con el uso indebido de drogas se anotan en un registro de informes semanal. Los detalles pertinentes de cada episodio de uso indebido de drogas se traspasan del registro oficial del servicio a los formularios de datos de *DAWN*, luego de procedimientos pormenorizados de control de la calidad.

Los datos representan estimaciones de la totalidad de los episodios y menciones de drogas en salas de urgencia en los Estados Unidos y 21 áreas metropolitanas. *DAWN* recoge información solo acerca de aquellos casos de uso indebido de drogas que han tenido como resultado una crisis médica y que, posteriormente, han sido reconocidos como episodios de uso indebido de drogas por un servicio informante. Los datos de salas de urgencia pueden reflejar un consumo de drogas informado por los propios pacientes al personal médico que los atiende. El número de episodios de salas de urgencia informados a *DAWN* no es equivalente al número de personas implicadas, puesto que una persona puede ingresar repetidas veces a una sala de urgencia. Los datos de *DAWN* no contienen datos de identificación personal, que serían necesarios para eliminar la repetición de ingresos de una misma persona y obtener así una estimación de la población implicada. Un episodio de uso indebido de drogas puede tener múltiples menciones de drogas.

iii. El Informe regular de delitos (*Uniform Crime Report, UCR*) y la Encuesta nacional de delitos (*National Crime Survey, NCS*)

El UCR y la NCS son las principales fuentes de estadísticas delictuales a nivel nacional en los Estados Unidos. Ambas son útiles para interpretar el efecto y la función que tienen el consumo, la posesión y el tráfico de drogas, así como el blanqueo de dinero en la sociedad, y su amenaza a la integración social. El vínculo entre el consumo de drogas y la delincuencia es complejo. El consumo es mucho mayor entre los delincuentes que entre los que no lo son. Los consumidores de drogas intervienen más en delitos que producen dinero. Se han realizado estudios que demuestran que los consumidores de drogas cometen una cantidad enorme de delitos, principalmente robos y distribución de drogas, y que, en promedio, el adicto típico comete un delito día por medio.

¿Cómo varía el consumo de drogas y de alcohol según el delito? Entre los reclusos, mucho más de una tercera parte de quienes han cometido delitos contra la propiedad, principalmente los ladrones y más aún los asaltantes, estaban bajo los efectos de drogas (especialmente la marihuana) al momento del delito. Con respecto a los delitos vinculados con las drogas (tráfico y posesión), la cifra alcanza a más de la mitad de los delincuentes, con un alto porcentaje de ellos bajo los efectos de la heroína.

Las descripciones delictivas de la NCS y el UCR difieren porque cumplen objetivos distintos y se basan en fuentes distintas. Las estadísticas nacionales sobre delincuencia se centran en delitos específicos. Las dos fuentes, la NCS y el UCR, se concentran en medir un número limitado de delitos bien definidos. No abarcan todos los hechos delictuales posibles. Ambas fuentes usan definiciones que se entienden comúnmente, más bien que definiciones legales de la delincuencia.

El índice del UCR muestra las tendencias en ocho delitos importantes, desde 1927. Debido a su gravedad, frecuencia y posibilidad de ser reportados a la policía, se seleccionaron siete delitos como base del índice del UCR. Este índice evalúa los cambios en el volumen de delitos. Se añadió el incendio intencional como octavo delito, en 1978.

La NCS proporciona información oficial acerca de las víctimas y los delitos. En 1973, con el fin de saber más acerca de la delincuencia y de sus víctimas, la NCS comenzó a medir también los delitos no reportados a la policía. La NCS mide básicamente los mismos delitos que el UCR (excepto los homicidios y los incendios intencionales), tanto los que se intentan como los que se llevan a cabo. No mide, por último, los delitos comerciales.

TERCERA PARTE POLÍTICAS VIGENTES Y POLÍTICAS ALTERNATIVAS

¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y políticas emergentes, *Rodrigo Uprimny Yepes*

Política de droga: el "modelo holandés" y la posición latinoamericana, *Huibert Vermeulen*

Entre la prohibición y la liberalización: costos y beneficios, *Ricardo Soberón*

Legalización o penalización de la droga, *María Pía Guzmán*

Simplemente digamos no, *José Antonio Quiroga T.*

Un enfoque desde el Consejo Nacional para el Control de Estupefaciente (Chile), *Pablo Lagos*

La concepción de políticas públicas en materia de Narcotráfico, *Santiago Escobar Sepúlveda*

**¿QUÉ HACER CON LAS DROGAS?
POLÍTICAS VIGENTES Y
ALTERNATIVAS EMERGENTES**

Rodrigo Uprimny Yepes¹

INTRODUCCIÓN

En los próximos años las drogas serán uno de los temas fundamentales de la agenda política latinoamericana. Esto no solo por la importancia del tema en sí mismo sino, además, por el impacto creciente del narcotráfico en casi todos los países de la región, fenómeno que hace una década solo afectaba en forma intensa a algunos países andinos.

Esta situación debería obligarnos a los latinoamericanos a desarrollar una reflexión más profunda sobre cuáles son las mejores estrategias para enfrentar el abuso de sustancias psicoactivas en nuestras sociedades, pues hasta ahora hemos asimilado en forma acrítica el diagnóstico estadounidense, esto es, que la única salida al problema es la intensificación de la "guerra a las drogas". En tales circunstancias, este artículo pretende efectuar una evaluación global de las políticas criminales existentes en la materia, con el fin de entregar algunos elementos de juicio para repensar, respecto a nuestra región y desde ella, el tema de la política criminal frente a las drogas.

En materia de drogas existe un marco internacional bastante rígido, pues la política criminal es definida en gran parte por el derecho internacional. Por ello, la gran mayoría de las legislaciones internas sobre drogas son el desarrollo de acuerdos internacionales propugnados por los Estados Unidos. Así, desde la Conferencia de Shangai –en 1909– hasta el Protocolo común relativo a la aplicación de la Convención de Viena y del Convenio de París, de 1988, pasando por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, hemos tenido un régimen jurídico internacional que prohíbe en forma absoluta la producción y el uso y tráfico de ciertas drogas cuando se efectúan con finalidades diferentes a las estrictamente médicas o científicas.

Eso es el prohibicionismo, política que descansa en una idea muy simple, a saber: si no hay drogas no hay consumo de esas drogas, y a fortiori no puede haber abuso de las mismas. Por consiguiente, hay que prohibir en forma absoluta su producción y comercialización. Esta

¹ Abogado, jurista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

influencia determinante del derecho internacional no implica, empero, que exista una uniformidad total de las políticas criminales locales, ya que dentro de ese marco prohibicionista existen diferencias nacionales y regionales significativas. Así, la política estadounidense no es igual a la holandesa, a la francesa o a la colombiana, e incluso ciudades tan cercanas como Londres o Liverpool presentan estrategias diversas (Césari, 1996; Albrecht y Van Kalmthout, 1989; y Bertram y otros, 1996).

Lo ideal sería entonces estudiar las diferencias y similitudes entre esas políticas. Sin embargo, no solo por falta de conocimiento sino también por razones de claridad y de limitaciones de espacio, es imposible presentar en forma sistemática una evaluación integral de todas esas experiencias. Por ello, me parece más razonable centrarme en el estudio de los dos casos más significativos: la política de derecho penal máximo y de creciente belicismo de los Estados Unidos, que se concreta en la llamada "guerra a las drogas"; y, en contraposición, las tentativas fundamentadas en la denominada "harm reduction" o "reducción del daño", que se han desarrollado en los Países Bajos y en algunas ciudades europeas.

Estas dos estrategias antidrogas pueden ser consideradas como una especie de "tipos ideales" de las políticas existentes, ya que constituyen los dos modelos extremos que se han desarrollado dentro del actual marco internacional prohibicionista. Por ello, el estudio de los fundamentos, los éxitos y los fracasos de esas políticas puede tener una utilidad global para la reflexión latinoamericana. Comenzaré, pues, por presentar la estrategia estadounidense (1.) y las políticas de "reducción del daño" (2.), para luego efectuar una reflexión teórica y conceptual sobre las enseñanzas que se derivan de ese ejercicio comparativo (3.). De esa manera, intentaré concluir esbozando lo que podría ser una política alternativa (4.).

1. EL MODELO BÉLICO PUNITIVO: FUNDAMENTOS Y EFECTOS DE LA "GUERRA A LAS DROGAS"

Los fundamentos y la finalidad

Los Estados Unidos no solo han sido los defensores y promotores del prohibicionismo a nivel internacional, sino que su propia estrategia de "guerra a las drogas" representa el caso extremo de políticas de este estilo. En efecto, en ese país se ha consolidado una política criminal en materia de drogas que podría ser definida como de "derecho penal máximo", la cual está basada en los siguientes elementos: a través de una escalada represiva se busca aumentar el poder intimidatorio de las normas a fin de controlar la producción, tráfico y consumo de ciertas sustancias psicoactivas consideradas dañinas y declaradas ilegales. Se consolida así un derecho de las drogas de excepción, el cual opera con crecientes restricciones a las garantías ciudadanas. Se establece por esa vía un modelo médico-jurídico y bélico de control social.

En su forma extrema, el fundamento teórico de esta estrategia reside en utilizar el poder intimidatorio del derecho penal y, si este es ineficaz, combinarlo con intervenciones de las fuerzas militares a fin de suprimir toda oferta y todo consumo de las sustancias psicoactivas definidas como ilegales. En la práctica, y debido a la imposibilidad de alcanzar tal meta, sus promotores defienden una visión más pragmática y realista: el objetivo es entonces que la represión obstaculice en forma significativa el acceso a las drogas por parte de los usuarios, ya sea por el incremento de los precios, ya sea por los costos que para un consumidor implica entrar en la ilegalidad. De esa manera se pretende que la guerra a las drogas disminuya considerablemente el consumo y el abuso de tales sustancias (Bertram y otros, 1996).

El fracaso: represión acentuada y oferta creciente

La mayoría de los analistas coinciden en señalar que, a pesar de éxitos parciales indudables, en el largo plazo y a nivel global la guerra a las drogas ha fracasado. En efecto, a pesar de que se han aumentado los recursos y la intensidad de la represión, lo cierto es que la oferta de drogas no ha hecho sino aumentar.

Para ilustrar lo anterior tomaré como ejemplo el mercado de la cocaína, que por obvias razones los colombianos más conocemos. Me limito a dar tres datos sobre el incremento de la represión.

Por una parte, las incautaciones han aumentado; en los años 90 ellas superan ampliamente las cien toneladas al año, mientras que al comienzo de los años 80 escasamente pasaban de las diez toneladas (Eastman, 1993). Por otra parte, los recursos económicos han crecido: el presupuesto federal estadounidense para combatir el narcotráfico ha pasado de menos de mil millones en 1981, a aproximadamente 2 300 millones en 1986, a 7 860 millones en el año fiscal 1990 y a unos 12 000 millones en años posteriores (Bertram y otros, 1996). Además, si se incluyen todos los gastos públicos –no solo los del gobierno federal– la prohibición cuesta al contribuyente en los Estados Unidos sumas considerablemente mayores, ya que la mayor parte de los gastos son efectuados por los cincuenta gobiernos estatales y los cuarenta y cinco mil gobiernos locales.

Y el tercer dato: se han tomado medidas cada vez más fuertes, como el establecimiento desproporcionado de la pena de muerte y la cadena perpetua para ciertos casos de narcotráfico², y sin embargo la oferta no ha hecho sino crecer, como lo muestran los siguientes cuatro índices. i) La producción total de cocaína ha pasado de menos de cincuenta toneladas a comienzos de los años 80 a ofertas que el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos estima en más de mil toneladas al comenzar los años 90³; ii) La pureza de la cocaína al consumidor final ha pasado de menos del 12 por ciento al inicio de los años 80 a más de 60 por ciento al comenzar la década de los 90 (Bowsher, 1990); iii) El precio al por mayor del kilo de cocaína en los Estados Unidos ha caído de unos 60 000 dólares a principios de la década del 80 a menos de 15 000 dólares al comienzo de los años 90 (Cárdenas y Garay, 1993); iv) La superficie cultivada de hectáreas de coca se ha incrementado sostenidamente desde las 50 000 hectáreas de fines de la década del 70, llegando algunas estimaciones actuales de las extensiones cultivadas de coca a señalar que estas podrían superar las 400 000 hectáreas⁴.

Todo esto muestra que si lo que se buscaba era controlar el consumo y abuso de ciertas sustancias prohibidas a través de la reducción de su oferta mediante una represión acentuada, la guerra a las drogas ha fracasado. En el fondo esto lo reconocen a cada momento las propias autoridades, cuando señalan que –en el mejor de los casos– los controles a lo sumo logran interceptar de un 5 a un 10 por ciento del flujo de drogas.

² La Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en una reñida votación, aceptó que a quienes posean más de 650 gramos –o sea, menos de un kilo– de cocaína se les podía imponer cadena perpetua, sin posibilidad de una eventual libertad bajo palabra. Para la Corte esto no constituía un castigo cruel y desusado, porque el narcotráfico es considerado una grave amenaza para la sociedad (*El Espectador*, 1991, p. 10A).

³ Para 1993, el Departamento de Estado de los Estados Unidos estimó la producción de cocaína en 1 110 toneladas.

⁴ El informe de 1991 del Departamento de Estado hablaba de 217 000 hectáreas cultivadas de coca; el informe de la JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes) de 1993 estima la extensión de los cultivos de coca en 490 000 hectáreas.

La pregunta obvia que surge es la siguiente: ¿Cuál es la función efectiva de la prohibición y la represión si esta solo intercepta una cantidad mínima de las drogas? Con razón, entonces, el superintendente de la policía municipal de Utrecht (Países Bajos) afirmaba sobre este punto la futilidad de los esfuerzos represivos.⁵

Los costos de la guerra a las drogas

Sin embargo, tal vez lo más grave no sea la ineficacia manifiesta de la guerra a las drogas en cuanto a conseguir su objetivo de reducir la oferta de las drogas declaradas ilegales, sino el hecho de que esta estrategia de prohibicionismo máximo ha sido en cambio muy exitosa en provocar múltiples efectos perversos.

En primer lugar, esta prohibición ha consolidado una poderosa economía ilegal internacionalizada a base de las ganancias extraordinarias provenientes de la propia ilegalidad.

En efecto, los precios de la droga, por la sola ilegalidad, se multiplican en forma fantástica; pero estas ganancias, que operan como una especie de impuesto de facto, no son apropiadas por el Estado sino por las organizaciones de narcotraficantes. La ilegalidad provoca así un monopolio criminal de la distribución, con todas las secuelas que ello tiene en cuenta a violencia, corrupción e inestabilidad institucional.

Sin embargo, debemos evitar que el narcotráfico se convierta en el chivo expiatorio que disculpe otras fuentes de violencia, los autoritarismos estatales y la violación de derechos humanos por las autoridades. En efecto, incluso en Colombia –tal vez el país donde el efecto del narcotráfico sobre la violencia y el atropello de los derechos humanos ha sido mayor–, no es posible atribuir al narcotráfico la responsabilidad por toda la violencia colombiana o por la crisis de los derechos humanos.

Además, el impacto violento del narcotráfico en Colombia es inseparable de la naturaleza misma del régimen político colombiano. Debe considerarse que los empresarios de la droga no hicieron sino acentuar en beneficio propio algunos de los rasgos antidemocráticos del régimen colombiano: el clientelismo y las estructuras patrimoniales del poder político les permitieron poner considerables parcelas del Estado al servicio de sus intereses privados, y las políticas de contrainsurgencia más la creación oficial de grupos de autodefensa se articularon armoniosamente con sus proyectos de expansión territorial mediante la creación de ejércitos privados.

En segundo lugar, la estrategia estadounidense ha sobrecargado el aparato judicial penal. Actualmente, en los Estados Unidos la tercera parte de los presos federales están encarcelados por delitos de droga, y anualmente la policía norteamericana efectúa más de 750 000 arrestos por asuntos de droga (Nadelmann, 1990).

En tercer lugar, la prohibición ha estimulado conductas delictuosas en algunos usuarios que recurren a robos o atracos para procurarse un producto artificialmente caro. Además, la prohibición ha terminado por convertir a poblaciones enteras en delincuentes. Si a mediados de los años 80 se calculaba que en los Estados Unidos aproximadamente unos 40 millones de

⁵ Supongamos –señalaba este funcionario– que los esfuerzos represivos fueran tan satisfactorios que permitieran duplicar las intercepciones. No habría sin embargo ninguna diferencia relevante, puesto que un 80 ó 90 por ciento de las drogas seguirían llegando a los consumidores (Wiarda, 1989, p.31).

personas habían usado drogas ilícitas, eso significa que teóricamente esos 40 millones eran delincuentes, pues habían violado las leyes anti-narcóticos (Nadelmann, 1990). Esa inflación de "delincuentes" hace perder a la ley penal toda su eficacia como mecanismo regulador de la convivencia ciudadana.

En cuarto lugar, esta estrategia ha fomentado la creación de un derecho penal cada vez menos liberal y con mayores restricciones a las garantías ciudadanas. En los Estados Unidos, la lucha contra las drogas ha minado las libertades civiles, estableciendo tests obligatorios para detectar consumidores, aumentando las facultades policiales de detención y registro, y creando un ambiente generalizado de autoritarismo. Según Noam Chomsky, el belicismo en torno a las drogas se ha convertido en un instrumento para "violiar las libertades civiles y justificar las agresiones" (La Prensa, 1990).

En quinto lugar, la guerra a las drogas ha estimulado comportamientos racistas. Todos sabemos lo que hoy significa en el plano internacional ser colombiano, peruano o boliviano. Pero el asunto viene de más lejos. Los análisis históricos han mostrado que la penalización del uso de ciertas drogas –independientemente de la búsqueda de control del consumo– puede operar como mecanismo de segregación y control de ciertas poblaciones. Así, en 1909 hubo en los Estados Unidos una penalización discriminatoria del opio: se prohibió fumar opio pero no se penalizó el consumo de otras drogas opiáceas como la morfina y la heroína, que parecen ser más dañinos para la salud. Y en ello tuvo un papel decisivo un racismo encubierto existente entonces en los Estados Unidos contra la población china –principales fumadores de opio en esa época– debido a la competencia creciente de esta minoría en el mercado de trabajo (Del Olmo, 1986). Las políticas antidrogas permiten entonces –invocando un valor que está más allá de toda sospecha como la salud pública– legitimar formas de segregación social.

En síntesis, la guerra a las drogas tiene no solo efectos criminógenos –al inducir a conductas delictivas muy diversas– sino que facilita la consolidación de dispositivos autoritarios de control social más propios de estados policiales que de regímenes democráticos y estados de derecho.

Pero los efectos perversos de la prohibición desbordan ampliamente los estados nacionales y se proyectan en forma peligrosa a las relaciones internacionales, ya que, en años recientes, la lucha contra las drogas ha asumido formas militares e intervencionistas: los Estados Unidos, que hicieron de las drogas un asunto de seguridad nacional, se han convertido así en la policía anti-narcóticos en el plano internacional, con capacidad autónoma de captura de presuntos narcotraficantes en otros países, aun sin el consentimiento del respectivo gobierno. En 1990, la Corte Suprema de ese país autorizó a las fuerzas de seguridad estadounidenses para allanar en el extranjero sin orden judicial, ya que según su criterio las garantías constitucionales norteamericanas no se aplican tratándose de operaciones en el extranjero (La Prensa, 1990). Posteriormente, en 1992, la misma Corte Suprema de Justicia autorizó al gobierno a ignorar tratados de extradición para secuestrar en el extranjero a personas buscadas por la justicia norteamericana, sin obtener la aprobación del país donde tendrían lugar las capturas. El argumento: los secuestros son legítimos siempre y cuando el tratado no los prohíba expresamente, puesto que no es función de un tribunal interrogarse sobre la manera como una persona llega ante ellos (El Tiempo, 1992).

Los Estados Unidos han utilizado además políticamente el tema de las drogas para defender otros intereses, en particular geopolíticos, como lo muestran numerosos ejemplos muy

conocidos y documentados⁶: la participación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en el tráfico de heroína en el sudeste asiático durante los años 60, a fin de financiar movimientos anticomunistas; el apoyo de los Estados Unidos a los rebeldes afganos del norte de ese país que luchaban contra la Unión Soviética, a pesar de que se sabía que estos financiaban gran parte de su armamento con el tráfico de drogas; las relaciones contradictorias de los Estados Unidos con el régimen del General Noriega en Panamá, etc.⁷

La paradoja sanitaria

Todo lo anterior es muy grave; sin embargo, la paradoja –y tal vez la más impactante consecuencia negativa– de la guerra a las drogas es la siguiente: a pesar de hacerse en nombre de la salud pública, las actuales políticas no se han traducido en una mayor protección al consumidor sino todo lo contrario. Por un lado, porque la combinación de tratamiento médico obligatorio con la amenaza de sanción penal termina por marginar al consumidor. Y en gran medida esa marginación, más que el uso de la droga en sí mismo, es la que provoca los más graves efectos al usuario.

Así, la marginación del consumidor de heroína lo obliga a utilizar jeringas usadas, lo cual ha producido un aumento alarmante del sida (síndrome de inmunodeficiencia adquirida) en esta población. Por otro lado, la prohibición excluye un control de la calidad de los productos por el Estado, lo cual es muy grave para la salud pública⁸. En España, en el 90 por ciento de los casos de muertes por supuesta sobredosis de heroína, las personas han sido encontradas con la jeringa aún en el brazo. Eso pareciera indicar que no se trata de una sobredosis, pues "el shock opiáceo no es fulminante sino que provoca un largo coma respiratorio del que se puede salir" (Cambio 16, 1992). En tales casos, lo más probable es que la persona haya muerto envenenada por las sustancias tóxicas con las que los traficantes habían cortado el producto.

Por otra parte, la guerra a las drogas genera un énfasis en la prohibición y la represión que desvía recursos de la prevención y la ayuda a los toxicómanos, de tal manera que muchos que quisieran entrar a tratamientos no pueden hacerlo, lo cual los lleva nuevamente a la marginalidad. Así, en Nueva York, entre 1971 y 1973, mientras hubo recursos para el programa de distribución de metadona y creció el número de personas que podían participar en los tratamientos, los arrestos, las denuncias por robo y los casos de hepatitis por infección intravenosa disminuyeron considerablemente; en cambio, a partir de 1974, cuando los recursos no fueron ya suficientes para admitir nuevos toxicómanos, la delincuencia dejó de disminuir (Jacques, s/f).

⁶ Ver Palacio y Rojas, 1990; Del Olmo, 1986; Labrousse, 1991, y Sauloy y Le Bonnac, 1992.

⁷ Uno de los casos más significativos fue el escándalo denominado "Irán-contra-gate" en el cual la CIA y el Consejo Nacional de Seguridad (NSC) utilizaron el dinero de la droga para financiar a los contras de Nicaragua, tratando de eludir así la prohibición que estableció el Congreso de los Estados Unidos, en octubre de 1986, de continuar la ayuda militar contra el gobierno sandinista. Los aviones que traían de los Estados Unidos las armas para los contras refugiados en Costa Rica repartían cocaína suministrada por el cartel de Medellín y llevada a los Estados Unidos. (Semana, 1989; Alain Labrousse, op. cit., pp. 459-460; en Sauloy y Le Bonnac, op. cit., capítulo 7).

⁸ Supongamos que el alcohol estuviese prohibido. En tal caso, uno no podría comprar licores certificados en negocios controlados sino que tendría que recurrir a compras clandestinas. ¿Imaginan ustedes las cantidades de muertes o de personas ciegas por consumir licor adulterado con alcohol metílico? Pues, eso exactamente sucede en el mercado de drogas ilícitas.

Finalmente, estas estrategias de derecho penal máximo llevan a que la sociedad eluda su responsabilidad en los problemas de abuso de drogas, puesto que se cree que con la represión todo queda en buenas manos –las de jueces, policías, militares y médicos. De esa manera, la prohibición y el sistema punitivo y médico anulan los mecanismos socioculturales que las propias sociedades podrían desarrollar para controlar los abusos. Con razón, "arguyen algunos liberales, uno de los más significativos costos impuestos por las prohibiciones gubernamentales es el decaimiento de las normas sociales que a menudo operan más poderosa y efectivamente que las intervenciones gubernamentales." (Nadelmann, 1992, p. 16).

Evaluación general

Una conclusión se impone: la prohibición y la guerra a las drogas, lejos de permitir un mayor control de la producción, distribución y consumo de drogas ilícitas, "descontrola" ese mercado, sometiendo así a los usuarios a redes violentas de distribución, con todos los efectos perversos que hemos señalado. Los costos de la prohibición son entonces enormes, mientras que su único eventual beneficio –una posible disminución de los abusos de sustancias sicotrópicas gracias a la intervención punitiva del Estado– son inciertos, como lo veremos posteriormente.

Esto muestra que los eventuales beneficios del prohibicionismo son infinitamente menores que sus costos. En muchas ocasiones no son las drogas las que matan sino la prohibición: en más de un aspecto las drogas no son prohibidas porque son peligrosas, sino que terminan siendo peligrosas porque son prohibidas. Con ello no quiero decir que sustancias como el "bazuko" o la heroína no tengan riesgos, solo recalco que en la mayoría de los casos los efectos más devastadores del abuso de las drogas no provienen de sus efectos farmacológicos sino de las condiciones de ilegalidad en que se efectúa el consumo. Por eso, creo que –siguiendo la terminología de los criminólogos– los "problemas secundarios" derivados de la prohibición son mucho mayores que los llamados "problemas primarios" (Hulsman, 1987, p. 56 y ss.), es decir, los que estarían ligados al simple consumo de las drogas si la prohibición no existiese.

Este fenómeno aparece reconocido de manera tácita en la evolución misma de los tratados internacionales sobre drogas. La Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes –que fue la que finalmente estableció una prohibición universal y absoluta de ciertas drogas– solo habla de los eventuales problemas sociales y de salud ligados a la toxicomanía. Es una convención centrada en los problemas primarios, y por eso no menciona nunca fenómenos como la existencia de organizaciones criminales y su efecto en cuanto a violencia e inestabilidad institucional.

En cambio, la Convención de Viena de 1988 (Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas) está centrada en los efectos corruptores del tráfico de drogas sobre los estados y la economía. Habla por ejemplo de "los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados". Es decir, se orienta a controlar "los problemas secundarios" derivados de la prohibición (Del Olmo y Saavedra, 1991). Esto significa que la Convención de Viena de 1988 busca controlar los males que provocó la propia Convención de 1961; sin embargo, para ello y contra toda lógica recurre a la misma fórmula de 1961, pero acentuada: la prohibición extrema bajo forma de guerra a las drogas.

2. POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DEL DAÑO: LAS EXPERIENCIAS DE LOS PAÍSES BAJOS Y DE LIVERPOOL.

Los fundamentos

El otro modelo de política anti-drogas existente es denominado por sus defensores como estrategia de reducción del daño. No se trata de un modelo teórico esbozado por algún intelectual afortunado, sino que se desarrolla en forma pragmática en diversas partes de Europa a partir de una reflexión sobre las limitaciones y los efectos negativos de las políticas puramente represivas. Su finalidad no es, entonces, eliminar totalmente de la sociedad el consumo de las drogas (ya que este objetivo es considerado poco realista), sino reducir los daños resultantes del abuso de sustancias sicotrópicas y de las propias políticas de control.

Estas estrategias pretenden, por tanto, utilizando el lenguaje criminológico presentado anteriormente, minimizar los efectos primarios relacionados con el abuso de sustancias psicoactivas y a la vez reducir los costos y daños secundarios; vale decir, aquellos que derivan de las propias políticas contra las drogas. Dos casos me parecen particularmente representativos y significativos de este modelo de reducción del daño: uno nacional –la estrategia holandesa–, y el otro local, la experiencia de Liverpool.

La política holandesa⁹

Hasta mediados de los años 70, los Países Bajos habían seguido una política represiva similar al resto de los países europeos, al tiempo que observaban los efectos contraproducentes de la misma. Desde entonces la variaron sustancialmente (Césoni, 1996). En los Países Bajos, a pesar de que se persigue el gran tráfico de drogas, se ha despenalizado de facto la distribución minorista y el consumo de las drogas suaves como la marihuana, y se ha evitado incriminar al consumidor de drogas duras como la heroína. Por eso el gobierno holandés, en vez de empujar al consumidor de heroína a la marginalidad mediante una represión acentuada, le ofrece una amplia variedad de programas de apoyo: distribución gratuita de jeringas para evitar la extensión del sida; suministro de sustitutos como la metadona para evitar el síndrome de abstinencia; ayuda profesional voluntaria para el drogadicto que así lo desee; desarrollo de programas comunitarios destinados a integrar socialmente al consumidor, y otros.

Como vemos, la política holandesa pretende disminuir el abuso de sustancias psicoactivas, pero evitando al máximo marginar a los consumidores, pues se considera que la incriminación de los usuarios agrava los problemas sociales. Por eso, el enfoque holandés de la reducción del daño insiste en los derechos humanos de los consumidores y busca su "normalización", ya que parte del supuesto de que la mejor manera de minimizar los daños derivados del abuso de sustancias sicotrópicas es "integrando a los consumidores dentro de la sociedad normal, en lugar de aislarlos en clínicas, programas, tiendas y vecindarios" (Nadelman, 1993, p. 3).

Esta política holandesa ha tenido efectos positivos. En primer lugar, es una estrategia más económica que la guerra a las drogas. Así, el dinero per cápita gastado en la aplicación de la ley es cuatro veces más elevado en los Estados Unidos que en los Países Bajos, y eso a pesar de que este último país gasta el doble de dinero por cada preso, a fin de tener buenas condiciones en las

⁹ Ver al respecto, en este mismo volumen, el artículo de Huibert Vermeulen, "Políticas sobre drogas: el 'modelo holandés' y la posición latinoamericana" (nota del editor).

prisiones (Jaan Kraan, 1996, p.251). En segundo lugar, los costos sobre los derechos individuales son menores ya que el número de personas privadas de libertad por infracción a las leyes contra las drogas, por cada cien mil habitantes, es en los Estados Unidos dieciséis veces mayor que en los Países Bajos. En efecto, a fines de los años 80 había 400 000 presos por tal motivo en los Estados Unidos, mientras que en los Países Bajos eran 1 500, lo cual significaba tasas relativas de 160 y 10 por cada cien mil habitantes, respectivamente (Jaan Kraan, 1996, p.249).

En tercer lugar, sus resultados en índices de salud son alentadores. No solo el número de heroinómanos no ha crecido, sino que estos pueden llevar una vida más normal y están en mejor estado de salud que los que viven en otros países. En efecto, un estudio mostró que, a mediados de los años 80, los casos de sida por inyección intravenosa eran de 67 por ciento en Italia, 21 por ciento en Francia y 8 por ciento en los Países Bajos (citado por Ehrenber y Migon, 1991, p. 11). Igualmente, la tasa de mortalidad de los heroinómanos en los Países Bajos es de 0.5 por ciento frente a más del 2 por ciento en los otros países. Finalmente, los heroinómanos en los Países Bajos están más dispuestos a aceptar ayuda profesional que los de otros países donde ese tratamiento es obligatorio, bajo amenaza de sanción penal (Jacques, s/f). Por último, y contrariamente a lo que supondrían los defensores de las estrategias más represivas, estas políticas más liberales no se han traducido en aumentos del consumo. En los Países Bajos, desde 1977 el consumo de marihuana y hachís ha bajado sensiblemente y el número de heroinómanos se mantiene estable.

La experiencia de Liverpool

La experiencia de Liverpool tiene elementos comunes con el caso holandés, pues también es una política pragmática destinada a reducir los daños conexos a las drogas (Henman, 1995, y Ruggiero, 1996). Sin embargo presenta algunas diferencias ya que se trata de una experiencia más local, dado que se desarrolla en la comuna de Merseyside en Liverpool, Reino Unido. Había un importante consumo de heroína en la región, por lo que a mediados de los años 80 se abre un centro especializado.

Los directores de este centro, con el fin de evitar la marginación de los consumidores y el contagio de sida derivado del uso común de jeringas, deciden aplicar una práctica británica, según la cual los médicos pueden recetar heroína a sus pacientes. Los adictos de Merseyside recibían entonces órdenes médicas que les permitían adquirir la heroína en forma legal, con lo cual no tenían que reutilizar las jeringas ni recurrir a redes delictivas para obtener la droga.

Los resultados obtenidos son alentadores. Así, el número de consumidores afectados por el sida en esta localidad es mucho más bajo, en porcentaje, que en el resto del país, lo cual es natural pues estos consumidores no tienen que recurrir a intercambios de jeringas. Por otro lado, el número de delitos cometidos por estos consumidores disminuyó en un 90 por ciento, lo cual también es explicable pues gran parte de esas infracciones derivaban de la necesidad de los toxicómanos de conseguir su dosis.

Finalmente, y más sorprendente aún, según señala el doctor Marks (director de ese centro durante el período en referencia), en las dos ciudades donde operó el centro la incidencia de nuevos casos de drogodependencia es un 12 por ciento más baja que la tasa media constatada en el resto de la región (Henman, 1995, p. 21 y ss.).

3. UNA REFLEXIÓN TEÓRICA: LOS FUNDAMENTOS ESTRUCTURALES DE RESULTADOS DISÍMILES

La anterior comparación muestra las ventajas aparentes de la estrategia de reducción del daño frente a la guerra a las drogas. Surge una pregunta obvia: ¿Esos resultados disímiles derivan de la concepción misma de las políticas o por el contrario están vinculados a factores coyunturales, como podría ser la diversa capacidad de los ejecutores de esas políticas? Es, pues, necesaria una reflexión teórica que intente explicar las divergencias de resultados entre esos modelos extremos de política criminal existentes frente a las drogas.

Según mi criterio, la ineficacia y los efectos perversos de la guerra a las drogas no derivan de la carencia de recursos o de la incompetencia de los funcionarios estadounidenses, sino de fenómenos estructurales ligados al problema de las drogas: la naturaleza de este mercado ilícito y las características de la protección penal en un estado democrático. Por eso –como dice el economista norteamericano Peter Reuter–, los fracasos de la política de represión "no son el resultado de incompetencia o de recursos inadecuados; ellos son inherentes a la estructura misma del problema" (Reuter, 1987, p. 82).

La estructura del mercado de las drogas y los fracasos de la guerra a las drogas

El primer aspecto que conviene destacar es que el narcotráfico –y por más que eso pueda parecer insólito a algunos– no es una simple actividad delictiva, sino un verdadero proceso productivo –ilegal, pero productivo. En efecto, aun cuando sea "gangsteril" y constituya una forma de criminalidad organizada, la economía de la droga no deja de ser un proceso de producción donde se efectúan inversiones en capital y en trabajo para producir mercancías con el objeto de venderlas en un mercado y obtener una ganancia. Siendo un proceso productivo, el narcotráfico no se puede entonces analizar como otras actividades criminales que buscan también la acumulación de riqueza (como el robo de bancos o la mal llamada "industria del secuestro"), pero que en sentido estricto "no son actividades productivas y corresponden a simples transferencias entre hogares" (Archambault y Greffe, 1985, p. 12). Esta distinción es importante, puesto que la criminalidad económica que llamaremos de pillaje no crea valor agregado sino que parasita de las actividades productivas: su desarrollo tiene entonces límites más estrechos que las producciones ilícitas, pues presupone la existencia de una economía productiva de la cual vivir.

La eficacia de la ley penal frente al narcotráfico se ve entonces menguada. Por otra parte, y muy ligado a lo anterior, el tráfico de drogas como tal –a diferencia de otros crímenes cometidos por los narcotraficantes, tales como asesinatos o atentados terroristas– es un delito sin víctima aparente, como la corrupción o el contrabando, puesto que en esos intercambios ilícitos nadie se siente dañado y todos aquellos que participan en él lo hacen porque consideran que obtienen un beneficio. Así, el campesino no es obligado por la violencia a vender su cosecha al narcotraficante: él mismo, por razones económicas, busca voluntariamente insertarse en el ciclo de la droga¹⁰.

¹⁰ Esto obviamente no quiere decir que no haya violencia ejercida por los empresarios de la droga contra los campesinos. Esta existe y puede ser muy importante. Al parecer, ha sido utilizada sobre todo para la introducción de los cultivos ilícitos en nuevas zonas de producción, sobre todo cuando ha habido alguna resistencia de las comunidades a entrar en el negocio. Sin embargo, creo que esa violencia no explica la dinámica de incorporación de grandes masas de campesinos a este tipo de cultivos ilícitos.

Igualmente, las "mulas" (contrabandistas), los trabajadores de los laboratorios y los grandes narcotraficantes buscan participar en el mercado de la droga para lograr un beneficio. Lo mismo sucede con los toxicómanos y usuarios que participan "voluntariamente" de este mercado¹¹. Es más, en ocasiones buscan en forma desesperada formar parte de él. Por eso, al no estar ninguno de los participantes interesado en denunciar el comercio ilícito, el descubrimiento y sanción de la producción y comercialización de drogas dependerán de otros factores: la casualidad; delaciones entre quienes participan en este mercado (buscando así utilizar a las autoridades para resolver sus conflictos), o de la puesta en marcha por el Estado de mecanismos de control cada vez más autoritarios y restrictivos de las libertades ciudadanas, tales como la utilización de agentes encubiertos, el aumento de los poderes autónomos de las autoridades policiales, el incremento de los períodos de incomunicación, y el estímulo a la delación.

Por otro lado, la estructura de los precios en el ciclo productivo de las drogas incide fuertemente en los pobres resultados de la guerra a las drogas, ya que el aumento de precio más significativo de los productos se da al final de la cadena de tráfico. Ello significa que las drogas, cuando entran a los Estados Unidos o a Europa, son relativamente baratas, pero su precio aumenta enormemente al ser vendidas al consumidor. Así, según los datos de la DEA (Administración de Represión de la Droga), el precio del kilo de cocaína al por mayor en los Estados Unidos en 1987 era de 15 000 dólares, mientras que el precio de ese mismo kilo, una vez mezclado y reducido a gramos, se podría elevar a unos 250 000 dólares. Ello significa que aun cuando hubiera confiscaciones masivas de droga, su efecto sobre los precios finales seguiría siendo mínimo.

Sin embargo, es de todas maneras posible que una represión acentuada, con la utilización de recursos financieros, policiales y militares cada vez mayores, y con la expedición de normas cada vez más restrictivas de las libertades fundamentales, pueda eventualmente destruir numerosas redes y llevar a cabo incautaciones masivas de drogas ilegales. Con ello se provocaría un aumento del riesgo de la actividad, una disminución de la oferta y un alza del precio al consumidor final. Pero la historia de la represión de las drogas muestra que se trata de victorias pírricas, si acaso la demanda por las sustancias declaradas ilegales se mantiene. Muy rápidamente, el aumento de los precios dinamiza la producción de drogas en otros lugares. El éxito de la represión sobre ciertos narcotraficantes –cuando ello ocurre– simplemente favorece la creación de nuevas redes y la constitución de otras organizaciones dedicadas al contrabando violento de drogas.

Este fenómeno se debe a varios factores: a que la disminución de la demanda es un proceso largo, como lo han mostrado las campañas con respecto al alcohol y el cigarrillo, o cuya dinámica no depende directamente de la actividad represiva; a que las posibilidades de producir y comercializar las drogas ilícitas son prácticamente ilimitadas; a la estructura segmentada, deslocalizada e internacionalizada de la producción de drogas ilícitas como la cocaína y la heroína, y al carácter rudimentario de las técnicas empleadas. Finalmente, se explica porque los eventuales aumentos de precios ligados a la desarticulación de algunas organizaciones estimulan el mercado y dinamizan a otras organizaciones.

¹¹ Entendemos aquí por participación voluntaria y consensual de un mercado aquella que implica -en un sentido estrictamente jurídico que es el que precisamente define la libertad del intercambio mercantil- que ninguna coacción es ejercida por un tercero para forzar el acuerdo. Esto -lo sabemos con claridad desde las reflexiones de Spinoza o del descubrimiento del inconsciente- no implica libertad en un sentido más filosófico, pues podemos ser esclavos de nuestros sentimientos pasivos y de nuestras pulsiones.

Se da entonces el llamado "efecto globo" (balloon effect): una represión eficaz en una región simplemente desplaza la producción y el tráfico a otra zona, siempre y cuando la demanda se mantenga activa. Así, por ejemplo, al comienzo de los años 70 la heroína era producida principalmente por Francia y Turquía, que proveían aproximadamente el 80 por ciento de la oferta mundial. La presión de los Estados Unidos durante el gobierno de Richard Nixon provocó una represión acentuada en estos dos países, pero el único resultado fue que México y el "triángulo de oro" (Birmania, Laos y Tailandia) tomaron el control de ese tráfico sin que la oferta mundial disminuyera sensiblemente (McCoy, 1990).

En la marihuana ha habido evoluciones similares, puesto que la represión de la producción mejicana a mediados de los años 70 –mediante una utilización masiva y peligrosa de controles químicos– desplazó la producción a Colombia. A su vez, la represión química y militar de la producción colombiana expandió la producción en los Estados Unidos, de suerte que en 1985 los cultivos locales de marihuana en ese país eran ya la tercera producción agrícola en valor, después del trigo y del maíz.

Finalmente, la ofensiva del gobierno colombiano desde 1989 contra el llamado cartel de Medellín facilitó un mayor control del mercado de la cocaína por otras organizaciones, en especial por el cartel de Cali, y provocó un desplazamiento de la producción a otros países. De modo que en 1990 el cartel de Cali controlaba el 60 por ciento de las exportaciones colombianas, contra un 30 por ciento dos años antes. En el Brasil, ya en 1989 se habían descubierto cinco nuevas rutas y la policía temía que el país se transformara en el centro de los envíos a Europa. La participación de los bolivianos en la exportación directa de cocaína ha aumentado, puesto que al parecer la producción local del alcaloide se triplicó entre agosto de 1989 y junio de 1991; lo mismo parece suceder en otros países, como lo muestra el aumento de las capturas de cocaína en ellos (Newsweek, 1991).

Esto prueba que, mirado desde la pura racionalidad económica, hay fuerzas que tienden a mantener la oferta de drogas en un nivel superior a la demanda, como lo han demostrado algunos economistas. (Fonseca, 1992, pp. 491 y 492). En efecto, por sus condiciones de producción la oferta de drogas ilícitas de origen natural tiende a ser muy elástica, puesto que ella depende del capital acumulado, de la eficacia de las técnicas productivas, y de las cantidades decomisadas por las autoridades. Por eso, si las ganancias aumentan la producción también crece, pues una parte de los excedentes es reinvertida en el mejoramiento de la producción, de la comercialización y de la protección del mercado ilícito.

Pero en la medida en que la demanda parece no ajustarse a los precios, se concluye que un aumento en la represión no provoca sino una disminución temporal de la oferta por la destrucción de algunas redes comerciales, o un mayor control sobre ciertas zonas de producción. Así, el mejoramiento de las condiciones del mercado conduce rápidamente a un aumento de la producción en otros lugares, lo que acaba por neutralizar totalmente el efecto de la represión inicial. Esto explicaría por qué en el tráfico de drogas la capacidad de adaptación de las organizaciones criminales parece superar siempre la capacidad estatal para reprimirlas. En la guerra a las drogas, contrariamente al dicho popular, se pueden ganar muchas batallas pero la guerra parece inevitablemente perdida, pues los éxitos policiales, judiciales y militares no hacen sino estimular la reproducción de la oferta de sustancias ilícitas.

Muchos partidarios de la prohibición reconocen la validez de los anteriores argumentos, pero consideran que se podría lograr una mayor eficacia en la lucha contra el narcotráfico gracias al control del lavado de dinero. Tal es la finalidad subyacente de la Convención de Viena de

1988, la cual busca legitimar el mantenimiento de la prohibición porque se habría encontrado un instrumento idóneo que podría aplicarse para hacer eficaz la represión: los controles financieros.

Nadie niega la importancia que pueden tener algunos nuevos mecanismos –como el levantamiento del secreto bancario– para dismantelar ciertas redes de empresarios de la droga y hacer más difícil el reciclaje de los llamados “narco-dólares”. Conviene también tener presente la posible eficacia de esos instrumentos jurídicos para enfrentar otras conductas delictivas, como la corrupción, el tráfico de armas, las fugas de capitales o los secuestros. Sin embargo, su eficacia real para eliminar el mercado ilícito de la droga me parece muy discutible.

Un mayor control del lavado de dólares tendría como efecto global solamente reducir la comodidad de acción de los lavadores y elevar los costos empresariales para el reciclaje de los “narco-dólares”; pero esos mayores costos serían simplemente trasladados a los consumidores, sin que ello afectara la industria del narcotráfico. Por otro lado, operaciones exitosas contra estos lavadores podrían traducirse en la desarticulación de algunas organizaciones criminales, pero estas serían sustituidas por otras nuevas que se verían atraídas por el espacio dejado libre dentro del mercado. Finalmente, el control del lavado de dólares parece una política poco practicable, no solo por las negativas de varios países al levantamiento del secreto bancario, sino además por las trabas que tales controles podrían levantar a la circulación financiera en una economía crecientemente internacionalizada.

Los límites del derecho penal en una sociedad democrática y la ilegitimidad de la guerra de las drogas

En la práctica, el mercado de la droga es un mercado prohibido (declaratoria de ilegalidad) pero con una baja tasa de represión eficaz (operaciones exitosas de control realizadas por las autoridades). Y esos fracasos del prohibicionismo y sus efectos perversos no son casuales, sino que se deben a la misma naturaleza del mercado ilegal de las drogas, tal y como lo vimos en los párrafos precedentes.

Esos fracasos están igualmente ligados al sentido que debe tener el derecho penal en una sociedad democrática. En efecto, un estado fundado en el pluralismo y respetuoso de la autonomía de las personas, no puede imponer a sus ciudadanos modelos de virtud o formas de vida y de realización personal. Esto significa que los estados democráticos no pueden tener una política criminal “perfeccionista”; vale decir, utilizar el derecho penal para combatir vicios que solo afectan al propio individuo, como sucede con el consumo de sustancias psicoactivas. Por ello, la tradición clásica del derecho penal considera que el Estado no puede penalizar a un individuo por hacerse daño a sí mismo, pues el orden jurídico se limita a regular las conductas que afectan los derechos de terceros.

El Estado no puede entonces penalizar conductas autorreferentes de la propia persona, ya que el derecho penal debe limitar su intervención a evitar que unos ciudadanos dañen a otros. La doctrina contemporánea resume lo anterior al señalar que el Estado sólo puede definir como delitos aquellas conductas que sean materialmente antijurídicas, esto es, que efectivamente vulneren derechos de terceros o afecten de manera grave condiciones esenciales de la convivencia social.

Esta limitación del derecho penal es una consecuencia ineludible del respeto de las libertades individuales y del reconocimiento del pluralismo ético y cultural, propio de las sociedades secularizadas, puesto que corresponde a cada persona –y no al Estado– diseñar su

propio modelo de virtud y su plan de realización personal. En ello consiste precisamente el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la autonomía, reconocidos por los ordenamientos constitucionales avanzados, ya que toda persona tiene derecho a definir de manera autónoma –esto es, sin interferencias e imposiciones de otros– cómo quiere estructurar su personalidad y su vida. No pueden los demás encarcelar a esa persona o infligirle otras penas simplemente porque consideran que esa decisión constituye un vicio o comporta una degradación moral, ya que se desvirtuaría el pluralismo, pues determinadas opciones de vida serían excluidas del ordenamiento jurídico y perseguidas por la ley penal.

En síntesis, si se admite que el Estado prohíba u ordene a alguien efectuar una determinada conducta solo porque esta es perjudicial para su propia salud, o porque el Estado la considera inmoral, se habrá eliminado todo límite a la interferencia estatal en la autonomía de las personas. Habrán desaparecido las libertades. Mañana se podrá penalizar el homosexualismo, consumir chocolates o leer determinados libros, si el Estado considera que se trata de conductas inmorales o que afectan la integridad moral de la persona.

Lo anterior no implica, como lo señala Carlos Nino, "que el envilecerse y degradarse no deba ser condenado en contextos no jurídicos; sólo significa que, como decía Carrara, las funciones de un legislador que no degeneren en tiránico, no deben confundirse con las de un moralista; tal legislador debe poder decir a los súbditos, en palabras de ese autor: Sed viciosos si os place; tanto peor para vosotros; yo no tengo derecho a infligiros penas por ello." (Nino, 1991, p. 573).

El Estado no puede entonces imponer modelos de virtud a sus ciudadanos. Puede educarlos, incluso orientarlos por medios persuasivos hacia aquellas conductas que son consideradas más dignas de ser seguidas. Pero no puede imponer esas formas de vida por medio de la fuerza del derecho penal, porque ello es contrario al derecho de autodeterminación de los individuos en una sociedad democrática. Además, lejos de reprimir esos mercados, la prohibición los dinamiza pero sin controles externos, provocando así los efectos perversos anteriormente mencionados.

Los éxitos, las limitaciones y las sugerencias implícitas en el modelo de reducción del daño

Los enfoques de reducción del daño tienen, a mi parecer, méritos teóricos indudables, lo cual explica que hayan obtenido mejores resultados que las políticas estadounidenses. Como vimos, estas estrategias parten de una doble constatación. Por un lado reconocen que es imposible eliminar la disponibilidad y la demanda de drogas en nuestras sociedades, por lo cual el consumo y abuso de estas sustancias no puede ser erradicado sino a lo más puede regularse y limitarse. Por otro lado, estos enfoques admiten que las propias políticas de control del abuso de sustancias psicoactivas tienen efectos negativos graves, por lo cual el objetivo no debe ser reducir el consumo a cualquier costo, ya que a veces los costos de una intervención estatal con tal finalidad pueden ser mucho mayores que los eventuales beneficios¹².

¹² Para una presentación de los fundamentos de este enfoque, ver la llamada Resolución de Frankfurt, firmada en noviembre de 1990 por los representantes de varias ciudades europeas fuertemente afectadas por problemas de drogas, como Amsterdam, Frankfurt, Hamburgo y Zurich.

El realismo de estas políticas de reducción del daño es importante, pues no solo evita el fundamentalismo bélico de la "guerra a las drogas" sino que, además, permite ajustes pragmáticos progresivos según las evaluaciones que se hagan de los logros de las distintas medidas. Sin embargo, desde el punto de vista latinoamericano estas estrategias, tal y como han sido practicadas, tienen limitaciones importantes, pues los países de la región se siguen moviendo en un ámbito prohibicionista a nivel internacional. Con ello se mantiene uno de los efectos negativos más graves de las políticas vigentes, esto es, la presencia de poderosas organizaciones criminales dedicadas al tráfico de estas sustancias ilegales.

Si el narcotráfico es uno de los mayores costos del actual prohibicionismo, los modelos de reducción del daño sugieren que es necesario poner en cuestión la prohibición misma, y pensar en estrategias alternativas frente a las drogas capaces de eliminar también ese efecto perverso.

4. BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS: ENTRE EL PROHIBICIONISMO Y LA LIBERALIZACIÓN "PURA Y SIMPLE"

Objeciones a la búsqueda de alternativas

El examen anterior nos ha llevado a interrogarnos sobre la necesidad de encontrar políticas alternativas al actual prohibicionismo. Sin embargo, a esa búsqueda se oponen varias objeciones que conviene analizar brevemente.

Desde luego, algunos consideran que la eliminación de la prohibición es una claudicación moral. Pero –como hemos visto– este argumento parte de una concepción integrista y equivocada sobre el sentido del derecho penal, según la cual se cree que este existe para sancionar, cueste lo que cueste, todas las conductas consideradas inmorales. Sin embargo, una concepción democrática y moderna del derecho penal limita su intervención a evitar que unos ciudadanos dañen a otros, siempre y cuando no haya otros medios para evitar esas conductas dañinas.

Por otro lado, se dice que eliminar la prohibición no serviría para reducir la criminalidad en forma sustantiva, por cuanto la criminalidad organizada se reconvertiría a otras actividades y, además, la necesaria reglamentación de un mercado lícito de drogas permitiría la existencia de un mercado paralelo de las mismas, igualmente violento. Esta objeción es bastante ingenua: es cierto que muchos antiguos narcotraficantes buscarían nuevos negocios ilícitos, pero más cierto es aún que se quitaría a las organizaciones criminales el negocio más rentable que tienen en la actualidad.

Es cierto igualmente que podría subsistir un mercado paralelo; pero la violencia y la corrupción generadas por este mercado paralelo no tendrían comparación alguna con aquellas ligadas al mercado ilícito de la droga. Estas objeciones confunden entonces dos fenómenos diversos: el mercado ilícito y el mercado paralelo. Los mercados paralelos provienen de una reglamentación estatal que provoca la existencia de dos mercados, mientras que el mercado ilícito proviene de la represión y de la prohibición de ciertos bienes y servicios, de suerte que en principio no existe sino el mercado ilícito. Conviene entonces diferenciar los bienes ilícitos (aquellos cuya producción, comercialización y uso son en sí mismos ilícitos) de los mercados paralelos (ciertas formas ilícitas de intercambio de bienes en sí mismos lícitos).

Hoy el narcotráfico es en lo esencial un mercado de bienes ilícitos, porque se basa en la producción y comercialización de drogas, cuyo uso, incitación al uso o tráfico con finalidades

diferentes a las médicas o científicas, son objeto de una prohibición general y absoluta. Reducido a mercado paralelo, los efectos perversos del narcotráfico sobre la violencia y la delincuencia disminuirían en forma radical. Por ejemplo, algunos estudios en los Estados Unidos sugieren que las variaciones de la tasa de homicidios en ese país estarían fuertemente vinculadas al prohibicionismo (Cundiff, 1994). Así, a comienzos del siglo esa tasa era similar a la de otros países industrializados. Sin embargo, con la prohibición del alcohol, que empezó en algunos estados y se volvió federal en 1919, la tasa aumentó hasta llegar a 10 por cada 100 mil habitantes en 1933, cifra diez veces superior a la de los otros países desarrollados. Con el término de la prohibición del alcohol, esa tasa cayó a 5 por cada 100 mil, relación que se mantuvo hasta los años 60, cuando comenzó nuevamente a crecer hasta llegar otra vez a 10 por cada 100 mil habitantes. Según estos investigadores, dicha circunstancia coincide en el tiempo con el reforzamiento de la prohibición debido a la puesta en marcha de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

Por otra parte, algunas objeciones se basan en identificar la legalización del narcotráfico en sí mismo –contrabando de drogas– con la legalización de los otros crímenes –asesinatos, atentados, corrupción– vinculados hoy a ese mercado ilícito, y que han sido cometidos por los empresarios de la droga. Como es obvio, esta objeción identifica la legalización del narcotráfico con la legalización de los narcotraficantes. Pero el fenómeno parece ser el inverso: debido a la no legalización del narcotráfico, nuestros países se han visto obligados a diseñar estrategias para la legalización de los narcotraficantes.

Por ende, creo que la única objeción sería que puede plantearse es la siguiente: según algunos analistas, la eliminación de la prohibición podría ocasionar aumentos dramáticos de los abusos de drogas y de la toxicomanía, por la radical caída de los precios, y por la disminución del reproche social hacia el consumo implícito en cualquier legalización. Sin embargo, creo que si bien inicialmente puede haber un cierto incremento del consumo, el abuso de las drogas no tiene por qué aumentar en forma considerable y en el largo plazo, y ello por las siguientes razones.

En primer término –según ciertos autores–, los altos precios y la represión pueden tener efectos dinamizadores sobre la ampliación del mercado, contrariamente a lo sostenido por las estrategias oficiales. No solo porque lo prohibido tiene un poder de atracción en ciertas capas sociales, sino porque además la represión convierte al consumidor en "traficante", debido a que debe procurarse el ingreso necesario para satisfacer su consumo. Esto significa que los precios altos de la droga pueden provocar un aumento del consumo, por cuanto obligan a un número mayor de consumidores a convertirse en pequeños traficantes que tienen que buscar nuevos clientes (De Chisleul Praslin, 1991, p. 21 y ss.).

Jugando un poco con los términos ingleses, podemos decir que los altos precios convierten al consumidor en "dealer" (distribuidor) y al distribuidor cada vez más en "pusher" (traficante), todo lo cual dinamiza el consumo¹³.

En segundo término, algunas experiencias históricas permiten concluir que la relación entre la prohibición, los precios y el consumo no parece ser mecánica. Así, los estudios sobre la

¹³ A quienes venden drogas ilegales se les llama también "pushers", pero literalmente esta palabra se refiere a quien con especial determinación lleva a los otros a aceptar sus deseos. Esto muestra el papel dinamizador del distribuidor en el mercado de las drogas.

prohibición del alcohol en los Estados Unidos mostraron que después de que esta se levantó, el alcoholismo no aumentó considerablemente en ese país.

Pero se podría objetar que el caso del alcohol es distinto, por tratarse de una droga fuertemente integrada a la cultura occidental. Sin embargo, las propias experiencias de los Países Bajos y de la ciudad de Liverpool muestran que la despenalización del consumo no se traduce automáticamente en incrementos sostenidos del abuso de drogas. Es cierto que en otros países, con regímenes prohibicionistas más duros, la evolución del consumo ha sido similar a la holandesa en ese mismo período. Pero ello prueba que los niveles de consumo y la intensidad de la represión parecen ser variables relativamente independientes, como parece comprobarlo también la reciente evolución del mercado de la cocaína. En efecto, durante los años 70 e inicios de los 80, mientras el precio al por mayor de la cocaína era muy elevado, el consumo tendió a aumentar, y luego a estabilizarse. En cambio, cuando estos precios cayeron, el consumo no pareció aumentar; más bien descendió. Efectivamente, en 1987 se constata por primera vez en los últimos años una reducción del consumo de la cocaína entre los jóvenes en el mismo momento en que los precios al por mayor estaban en su nivel más bajo.

Esto muestra que la estrategia prohibicionista descansa en una suerte de mito en torno a la droga, según el cual si las personas pudieran acceder a las sustancias hoy prohibidas, la gran mayoría no solo no dudaría en hacerlo sino que además se convertirían inevitablemente en un toxicómanos. Por ello es tan común que se hable del "flagelo" de las drogas, con lo cual se sugiere que las personas son "contagiadas" y destruidas por unas sustancias malignas que es necesario entonces erradicar a fin de proteger la salud pública.

Sin embargo, la realidad es otra. El consumo de cualquier droga requiere siempre una decisión del usuario, lo cual muestra que es falsa la imagen del flagelo y del contagio; además, las evidencias empíricas indican que la gran mayoría de los usuarios de drogas ilegales controlan perfectamente el consumo de las mismas, y solo unos pocos se convierten en adictos con problemas.

En efecto, la totalidad de los estudios estadísticos concluyen que el consumo de drogas puede ser representado en forma de pirámide: en la base hay un número alto de personas que las han probado alguna vez en su vida; luego, en el segundo escalón, se encuentra un número bastante menor de consumidores muy ocasionales, a saber, quienes las han utilizado en el último año; a continuación se encuentra una cantidad menor de consumidores habituales, esto es, personas que consumieron en el último mes; y, finalmente, encontramos los consumidores intensivos, que son aquellos que utilizaron la droga en la semana anterior a la encuesta.

Ahora bien, como lo ha señalado Roberto Laserna, si la adicción a las drogas fuera tan mecánica como lo sugieren las figuras del flagelo y el contagio, las estadísticas deberían ser al revés y la imagen del consumo sería una pirámide invertida, puesto que casi la totalidad de quienes hubieran probado alguna vez las drogas deberían haberse convertido en fuertes consumidores. Además, las estrategias prohibicionistas olvidan la distinción fundamental que existe entre el uso y el abuso de las drogas, ya que las legislaciones sobre problemas de drogas definen el "abuso" como el "uso" de una droga ilícita. Por ello, las propias encuestas indican en general únicamente la prevalencia del consumo, lo cual es una medida muy sesgada, por cuanto implica que para el prohibicionismo no puede haber un uso no problemático de las sustancias psicoactivas.

Por eso, si bien el levantamiento de la prohibición puede implicar el aumento de ciertos consumos, no tiene por qué obligatoriamente traducirse en abusos generalizados. El problema

no es entonces controlar todos los consumos –como lo pretenden los prohibicionistas–, sino buscar mecanismos para evitar la extensión de formas problemáticas de consumo. Y las evidencias disponibles sugieren que la actitud social no conduciría a una generalización de consumos problemáticos.

"Mercado pasivo", modelos de salud pública y legalización con regímenes selectivos

Son posibles entonces nuevas estrategias (Del Olmo, 1993). Algunos proponen una liberalización pura y simple: el mercado de las drogas debería ser libre y desregulado como cualquier otro. Personalmente no comparto esa posición, y esto por dos razones. Primero, porque en general, y contra el optimismo neoliberal, no creo mucho en las virtudes automáticas del mercado como mecanismo óptimo de regulación social. Y segundo, porque de todos modos los peligros de las drogas y las posibilidades de abusos son reales.

La liberalización pura y simple tiene entonces riesgos sanitarios y sociales innecesarios. Sin embargo, creo que entre esos dos extremos (la prohibición actual y la liberalización o legalización de este mercado), pueden darse estrategias de "mercado pasivo", "derecho al acceso", "normalización", "derecho penal mínimo", "despenalización controlada", "legalización regulada" o "modelos de salud pública", las que a pesar de sus diferencias, a veces importantes, comparten algunas ideas centrales¹⁴.

Todas ellas consideran que la mejor estrategia contra las drogas consiste en una reglamentación diferenciada de la producción, distribución y consumo de todas las drogas, tanto de las que hoy son legales como de las que son ilícitas. Dichas propuestas, también, parecen admitir que esa política podría lograrse a partir de una radicalización de las orientaciones básicas del modelo de reducción del daño, puesto que –a diferencia de las políticas holandesas– se admitiría la existencia de una producción y distribución legal de las sustancias psicoactivas.

Basado en un análisis de esas propuestas, he intentado resumir lo que podrían ser las ideas centrales de un modelo alternativo de política frente a las drogas.

1) En términos generales, se trata de un modelo de salud pública destinado a minimizar los daños ocasionados por el abuso de sustancias psicoactivas. Pero esa búsqueda por proteger la salud pública no se haría al costo que fuera, por lo cual tendría que tomar en cuenta como límites de su acción los derechos humanos –tanto de los usuarios de drogas como de la población en general– y los efectos perversos y costos de las propias políticas de control.

2) Por eso, y a fin de arrancar el monopolio de la distribución a las organizaciones criminales –uno de los principales efectos perversos del actual prohibicionismo–, es indispensable admitir la existencia de canales legalizados de producción y distribución, controlados por el Estado, y que tendrían características diversas según los tipos de drogas; la distribución de marihuana –droga casi inocua– no puede ser la misma de la heroína, droga capaz de producir dependencia física y psíquica. De esa manera, y como en la distribución primaria un

¹⁴ El término de "mercado pasivo" es de Francis Caballero. Ethan Nadelmann habla del modelo del "derecho al acceso" (Nadelmann, 1993, p.17 y ss.). Los otros términos son usados por autores como Rosa Del Olmo (Del Olmo, 1993, p.121), y José Luiz Díaz Ripolles (Díaz Ripolles, 1989, p.321 y ss.). También en Díaz Ripolles (s/f), en el cual recoge las propuestas del llamado "Manifiesto de Málaga (1989, pp. 74 y 75).

criterio sanitario, se buscaría que las drogas más peligrosas fueran las de más difícil acceso, para desestimular así los potenciales abusos.

3) Como el consumo de las drogas no se considera algo conveniente y que deba ser estimulado por la sociedad, sino una conducta simplemente tolerada, ese mercado tendría que ser pasivo; es decir, se quitaría a las redes legales de distribución toda agresividad comercial, lo que implica prohibición de hacer propaganda, de registro de marcas, etc. Además, las políticas de precios –como se trataría en general de monopolios estatales o de mercados fuertemente intervenidos– buscarían desestimular el consumo. En síntesis, no se pretendería facilitar y ampliar el consumo –como en un mercado libre– pero tampoco se lo haría legalmente imposible, como en un mercado prohibido.

4) La existencia de esas reglamentaciones supone una cierta intervención sancionadora del Estado, pero reducida al mínimo necesario; es decir, a los siguientes tres aspectos. Primero, habría que sancionar, como se hace con el alcohol, ciertos usos indebidos de las drogas que puedan afectar a terceros, como conducir un auto bajo los efectos de una sustancia psicoactiva. Segundo, como se admite que uno de los mayores peligros de las sustancias sicotrópicas es su poder adictivo, el Estado buscaría proteger a las personas cuya falta de autonomía las hace más susceptibles de devenir en dependientes. Por ello no se penaría la existencia de un mercado de sustancias sicotrópicas entre adultos, pero en cambio se impondrían penas a quienes indujeran a los menores a consumir. Y tercero, serían sancionados quienes distribuyeran drogas fuera de los canales regulados. Esto significa que seguirían siendo penalizadas ciertas formas de tráfico, puesto que podría existir un mercado paralelo debido a la reglamentación de los sistemas legales de producción, distribución y consumo.

5) Un aspecto importante es que el derecho penal resultante debería adecuarse –tanto en sus aspectos sustantivos como procesales– a los principios fundamentales de garantía y respeto de los derechos humanos.

6) En tales circunstancias, la política estatal buscaría un equilibrio entre dos imperativos: ser lo suficientemente flexible, en materia de precios y reglas de distribución, como para evitar la extensión indebida de un mercado paralelo, y al mismo tiempo lo suficientemente severa como para desestimular el abuso de las drogas. Eso no sería siempre fácil. Pero se podrían encontrar, poco a poco y de manera pragmática, las mejores soluciones.

7) La existencia de redes legales de distribución se combinaría con un fortalecimiento de los programas de prevención, tratamiento y ayuda al toxicómano, los que podrían ser de muy diversa índole. Gran parte de los recursos que hoy se desperdician en la prohibición, servirían para financiar dichos programas.

8) Finalmente, como de lo que se trata es de desestimular los consumos de sustancias sicotrópicas socialmente perjudiciales, se buscaría recuperar todas aquellas formas sociales de consumo no problemático de las drogas. En este punto, las sociedades latinoamericanas tendríamos mucho que enseñar, aprovechando por ejemplo las tradiciones indígenas de consumo de coca o de “yagué”. Esto contrasta con la situación actual en la que en vez de aprovechar esas experiencias, los gobiernos latinoamericanos siguen destruyendo –en nombre del prohibicionismo– formas no problemáticas de consumo de drogas existentes en nuestras sociedades.

Creo que estrategias fundadas en elementos como los que acabo de describir no son la panacea, pero son realistas y democráticas, pues evitarían los efectos perversos del actual

prohibicionismo, respetarían los derechos de los usuarios, y permitirían el diseño de estrategias sanitarias adecuadas. Con ello no quiero negar que existan dificultades grandes y objetivas para la ejecución de esas políticas.

¿ Pero acaso tales dificultades deben llevar a aceptar la prohibición existente? No lo creo, pues en este campo no se puede decir que más vale malo conocido que bueno por conocer.

**POLITICAS SOBRE DROGAS:
EL "MODELO HOLANDÉS" Y LA
POSICIÓN LATINOAMERICANA**

Huibert Vermeulen¹

INTRODUCCIÓN

La problemática de las drogas es cada vez más extendida y apremiante, y ello explica que durante los últimos veinte años las políticas frente a las drogas han ocupado un lugar central en todo el mundo. En este marco, el carácter tolerante de la política holandesa de las drogas es una excepción, lo que la convierte en un ejemplo ilustrativo de política alternativa frente a los criterios dominantes en el mundo.

El presente artículo tiene por objeto exponer de manera esquemática lo que se ha dado en llamar el "modelo holandés" y presentar, de manera también esquemática, la tendencia de la posición latinoamericana con respecto a la política sobre drogas de los Países Bajos. Su desarrollo se propone responder, mediante una sucinta enumeración de consideraciones, tres preguntas básicas, a saber: ¿Cómo se caracteriza el modelo holandés? ¿En qué es diferente? ¿Cuál es la postura latinoamericana con respecto a la política holandesa sobre drogas?

1. EL MODELO HOLANDÉS RESUMIDO²

Contexto: ¿Por qué discutir la política holandesa sobre drogas?

En el escenario mundial, la política holandesa sobre las drogas es una alternativa controvertida en relación con la política dominante, considerando como política dominante aquella que prescriben los Estados Unidos. Los Países Bajos son "un laboratorio sin rival en el mundo" (*El Mercurio*, 1997).

¹ Investigador asistente de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

² Fundamentos e información extensa en: Países Bajos (1996a, 1996b, 1996c).

Fuera de los Países Bajos existen varios malentendidos sobre la política de las drogas en esta nación y sus efectos. Se dice erróneamente que en los Países Bajos las drogas están legalizadas; que el problema de la droga ha escalado progresivamente; que el país constituye un "narco-estado", y que es la mayor vía de acceso de drogas a Europa. Como veremos más adelante, tales aseveraciones no tienen fundamento en la realidad.

La base legal

La *Ley del opio* de 1976 estableció la reglamentación con respecto a las drogas en los Países Bajos, y sus aspectos centrales son los siguientes:

- El grado de pena para diversos hechos punibles se determina por el carácter de la acción y por **la naturaleza de la sustancia**, ya que unas drogas (drogas duras) causan más daño que otras (drogas blandas). Mientras las drogas duras tienen un riesgo inaceptable, las drogas blandas causan menos problemas para la salud.
- **No existe legalización de la droga**. No se discute ni se considera esta posibilidad.

La política holandesa es pragmática, en el sentido de que opta por **regular una realidad inevitable** como es la problemática de las drogas³. Esta no se puede perfeccionar a través del principio de la prohibición y penalización máxima.

Objetivos

Los objetivos de la política holandesa sobre las drogas son, en resumen, los siguientes:

- 1) La prevención y disminución de la drogodependencia, alteración del orden y criminalidad.
- 2) La reducción de los daños que causa la droga.
- 3) El fomento de la salud y la seguridad de los ciudadanos individuales (los usuarios de drogas) y de la sociedad en su conjunto.
- 4) Evitar que los consumidores vayan a parar a los círculos de la ilegalidad.

Características importantes

Se hace en los Países Bajos la siguiente diferenciación entre drogas duras y drogas blandas:

³ La realidad inevitable es que siempre existirá una demanda y así también una oferta de drogas, en particular de drogas blandas.

<i>DROGAS DURAS</i>	<i>DROGAS BLANDAS</i>
Anfetaminas	Derivados del cáñamo (<i>cannabis sativa</i>):
Cocaína	<i>Nederwiet</i> (cultivo holandés de marihuana)
Heroína	Hachís
LSD (droga química)	Marihuana
XTC (droga química)	

Las drogas blandas están despenalizadas. Para delitos relacionados con las drogas duras rigen penas más pesadas que para delitos relacionados con drogas blandas. El uso de drogas en sí no es punible⁴. Se define al consumidor de drogas duras como un enfermo y no como un criminal.

ACTOS PUNIBLES Y PENAS MÁXIMAS	
<i>DROGAS DURAS</i>	<i>DROGAS BLANDAS</i>
Importación/exportación: 12 años de pena privativa de libertad y/o 100 000 florines de multa*	Importación/exportación: 4 años de pena privativa de libertad y/o 100 000 florines de multa*
Venta, transporte, fabricación: 8 años de pena privativa de libertad y/o 100 000 florines de multa*	Venta, fabricación, tenencia: 2 años de pena privativa de libertad y/o 25 000 florines de multa*
Propósito de importar o exportar, etc.: 6 años de pena privativa de libertad y/o 100 000 de multa* (desde 1985)	Venta, fabricación, tenencia de hasta 30 gramos: 1 mes de pena privativa de libertad y/o 5 000 florines de multa*
Tenencia: 4 años de pena privativa de libertad y/o 100 000 florines de multa*	
Tenencia para autoconsumo: Un año de pena privativa de libertad y/o 10 000 florines	* Un florín = 0.55 dólares
La pena máxima por haber cometido varias veces un delito asciende a 16 años de privación de libertad y/o 1 000 000 de florines de multa	

Fuente: Ministerio Holandés de Relaciones Exteriores (1995).

* Equivalencia se cambió a dólar.

⁴ Los Países Bajos no son el único país donde el uso de drogas no es punible. Así sucede también en Alemania, Dinamarca, España, Grecia, Portugal y el Reino Unido.

En la práctica, la localización y la persecución judicial del comercio al por menor de drogas blandas (que satisface determinados criterios rigurosos) tiene una prioridad baja⁵. Especialmente, la venta de drogas blandas es permitida en *coffee shops* y chocolaterías. Existen las siguientes restricciones para los *coffee shops*:

- no se permite vender cantidades mayores de 30 gramos a la vez y por persona;
- no se permite vender drogas duras;
- no se permite hacer propaganda para la venta de drogas;
- no se permite causar molestias al entorno;
- no se permite vender drogas a menores de 18 años.

□ Existe un tratamiento menos riguroso aplicable a la tenencia de pequeñas cantidades de drogas para consumo propio.

Con respecto a la lucha policial y judicial contra el cultivo y tráfico internacional de drogas, la política holandesa no es muy diferente de las políticas de otros países, lo que incluye represión y prohibición. Existe bastante cooperación internacional en este terreno.

Sobre la importancia de la prestación de ayuda y la prevención el Ministerio Holandés de Relaciones Exteriores (1995) ha dicho:

- "La política de prestación de ayuda va orientada a entrar en contacto con la mayor cantidad de drogadictos y a ayudarlos a poner fin a su adicción o a **manejar su dependencia de la mejor forma posible**, y a recuperar su lugar en la sociedad".
- "La prestación de ayuda no se limita a combatir la toxicomanía y a modificar radicalmente sus modelos de conducta, sino que apunta también hacia los afectados que no tienen (aún) el propósito de abstenerse, o no están en condiciones de privarse del consumo de drogas. Debe contemplarse en primer lugar el mejoramiento del bienestar físico de estos drogadictos y de su funcionamiento en la sociedad. Por el momento se acepta que no están en condiciones de abstenerse".
- En la práctica se suministra el sustitutivo *metadona*, que forma parte de una terapia de deshabitación o puede servir para estabilizar la toxicomanía y disminuir la conducta criminal. Además, para evitar el riesgo de infección del virus del sida, se suministran jeringuillas limpias a cambio de las usadas.
- Existe una red nacional de diversas formas de prestación de ayuda a drogadictos, como instituciones de asistencia social y sanitaria.

La información sobre los riesgos que acarrear las drogas constituye una parte fija de la enseñanza básica y de la enseñanza general en los Países Bajos. La campañas de información para el gran público se consideran menos eficaces porque la mayor parte de la población probablemente nunca consumirá drogas.

⁵ El punto de partida es la *reducción de daños*: regular una realidad inevitable y concentrarse en **combatir las redes criminales del narcotráfico**.

La experiencia de "el modelo holandés"⁶

Los efectos de la política holandesa parecen relativamente exitosos en términos médico-sociales. Sin embargo, respecto a la justicia criminal, los problemas se han incrementado. La lucha contra las actividades criminales o ilegales relacionadas con las drogas, y contra la producción y el tráfico de drogas, es compleja y problemática.

Con todo, el resultado de esta política, o modelo holandés, es el siguiente:

i) No hay un aumento del uso de drogas duras como consecuencia de la política tolerante que rige en los Países Bajos. El uso de drogas blandas no necesariamente conduce al uso de drogas duras; vale decir, no existe el problema de la escalada del consumo por efecto de la política tolerante vigente.

ii) El número de usuarios de drogas blandas se estima en 600 000 (4.6 por ciento de la población de 12 y más años de edad). Su consumo, por lo general, no acarrea problemas y no está creciendo dramáticamente. El porcentaje de la población que usa drogas blandas es comparable con el porcentaje que se da en otros países occidentales.

iii) Hay 25 000 personas adictas a las drogas duras en los Países Bajos (0.17 por ciento de la población total). En comparación con otros países, 0.17 es un porcentaje relativamente bajo.

iv) En los últimos años, la cantidad de adictos (a drogas duras) parece estabilizada.

v) El número de personas que muere a consecuencia del uso de drogas es relativamente bajo.

vi) El número de casos de sida es muy bajo entre los drogadistas holandeses. Ello se debe a que estos utilizan jeringuillas limpias proveídas por los organismos pertinentes, y a la buena información disponible.

vii) En lo que se refiere a la adicción a las drogas duras, en la mayor parte de los casos se trata de consumo de heroína. El promedio de edad de los adictos a la heroína muestra una línea ascendente y oscila en alrededor de los 32 años. La adicción entre los jóvenes no aumenta. El consumo muestra un incremento entre los grupos sociales y económicos más débiles.

viii) El consumo de cocaína es a menudo experimental o incidental y relativamente bajo. La mayoría de estos adictos no muestra problemas de conducta, ya que están conscientes de los efectos peligrosos de la cocaína. El crack apenas se usa.

ix) Una pequeña parte de los adictos a la droga dura causan disturbios y mucha molestia a sus conciudadanos. El suministro de metadona apenas ha mejorado la situación⁷.

⁶ Al respecto, véase Kops (1996), pp.12-15.

⁷ Entendemos por molestia: acciones delictivas, venta de drogas duras, comportamiento rebelde, modo de vida antisocial, entre otros.

x) Hay un problema de "narco-turistas" y drogadictos de países vecinos. En los pueblos fronterizos y en las ciudades grandes causan disturbios o molestias y abusan de los servicios públicos holandeses. En países vecinos provocan situaciones similares.

xi) Los *coffee shops* no han sido suficientemente controlados. A menudo no cumplen con la ley: venden drogas duras o demasiadas drogas blandas, y exportan drogas a países vecinos.

xii) La consecuencia de estos efectos indeseables es que en varios municipios la población se queja de la molestia que les producen los *coffee shops*, los turistas y los drogadictos. Además, aumentan las presiones y críticas de gobiernos de otros países.

xiii) El cultivo de drogas holandesas, "*nederwiet*", ha crecido, así como la producción de drogas químicas. El control ha sido problemático en este aspecto.

xiv) El narcotráfico internacional es un problema. De hecho, los Países Bajos siempre han sido un país importante de tránsito de drogas. Sin embargo, respecto a la lucha contra el tráfico de drogas la política holandesa no difiere de las políticas aplicadas en otros países. La política holandesa no es perfecta, pero no es tan tolerante como se dice en el extranjero, y ha tenido éxitos: confiscaciones de drogas (en las regiones fronterizas, en el puerto de Rotterdam, en el aeropuerto internacional de Schipol) y detenciones de traficantes, por ejemplo. Además, los Países Bajos no son la única vía de entrada de drogas en Europa ni el único centro distribuidor. El tráfico tiene un carácter universal y no es consecuencia de la política holandesa. Sin embargo, parecen ser necesarios una mayor observancia de la ley y más recursos y esfuerzos destinados a la lucha contra el narcotráfico.

xv) Lo mismo vale con respecto al problema de las mafias y la actividad criminal vinculadas a las drogas: es un fenómeno mundial y no está relacionado directamente con la política holandesa de las drogas. Al contrario, la política holandesa acentúa la lucha contra la alteración social provocada por las drogas; como en otras partes, esta ha tenido éxitos y problemas*. También en este terreno parecen ser necesarios una mayor observancia de la ley y más recursos y esfuerzos.

Al respecto se han introducido modificaciones, como se verá más adelante.

Posición nacional ante la política de drogas holandesa

Existe una postura pública de apoyo; de hecho, los partidos políticos más influyentes apoyan los elementos esenciales de la política sobre drogas. Además, no existe una profunda discusión pública sobre posibles cambios de estos elementos esenciales.

El gobierno holandés, por su parte, está convencido de que su política funciona y es exitosa. Los cambios introducidos recientemente en esta política no alteran sus elementos esenciales.

* Las redes criminales se hacen más extensas y sofisticadas. Entre tanto, recientemente, una red importante fue desarticulada gracias a la cooperación de la policía holandesa con la de otros países.

Posición internacional⁹

La posición internacional es adversa, sobre todo por parte de Francia. La política holandesa desde 1976 nunca ha concordado con la de la comunidad internacional. En general, existe en dicha comunidad una posición crítica respecto a la política holandesa. Sobre todo, se considera que la separación entre drogas duras y blandas no es recomendable, como tampoco la baja prioridad otorgada a la lucha contra el comercio de drogas blandas, cuya existencia – aunque limitada– está autorizada (a través de los *coffee shops*). Aunque los Países Bajos han firmado todos los acuerdos importantes referentes al narcotráfico, incluso el sistema de las Naciones Unidas es crítico respecto del modelo holandés. Las acusaciones formuladas por Francia afirman que:

- El norte de Europa se encuentra virtualmente inundado de drogas que provienen de los Países Bajos. (Sin embargo, Francia recibe más *cannabis* a través del puerto de Marsella que proveniente de los Países Bajos).
- La política holandesa puede ser buena en términos médico-sociales, pero ha sido una verdadera catástrofe para sus países vecinos.

Aunque existen iniciativas semejantes en otras partes con respecto a la despenalización local de las drogas blandas (como en Alemania, el Reino Unido y Suiza), los Países Bajos se encuentran aislados en el escenario diplomático en el marco de la Unión Europea. Al igual que Francia, los países vecinos de los Países Bajos suscriben la afirmación de que la política holandesa ha sido demasiado tolerante.

Sin embargo, en la práctica existe una estrecha cooperación de los Países Bajos con muchos países en la lucha contra el tráfico ilegal y la red criminal de las drogas.

Cambios recientes en la política holandesa¹⁰

Los cambios recientes responden a la presión internacional y a las deficiencias reconocidas de la política existente. No obstante, la política no fue modificada radicalmente "dado que, visto bajo el aspecto internacional, Holanda logra obtener resultados relativamente favorables, en especial en el dominio de la salud pública" (Países Bajos, 1996a). Las modificaciones más importantes se refieren a:

- Una mayor observancia de la ley;
- un tratamiento más riguroso de la alteración social y de la actividad criminal;
- reducción drástica y mayor control de los *coffee shops*;
- disminución de 30 a 5 gramos de la cantidad de drogas blandas, cuya venta en *coffee shops* no es objeto de persecución judicial;
- combate al cultivo en gran escala en los Países Bajos del "*nederwiet*" y de drogas químicas (XTC, LSD);
- un tratamiento más riguroso del narcotráfico internacional;
- intensificación de la cooperación internacional;

⁹ Sobre este punto, véase El Mercurio (1997), p.A5, y Branegan (1996), pp.28 y 29.

¹⁰ Como base de este capítulo, véase Países Bajos (1996a, 1996b y 1996c).

- una política más activa con respecto a la expulsión de los drogadictos y "narcoturistas" que residen ilegalmente en los Países Bajos;
- un suministro experimental de heroína a escala reducida, por prescripción médica, y
- ninguna legalización de drogas duras ni blandas.

2. LA TENDENCIA EN LA POSTURA LATINOAMERICANA CON RESPECTO A LA POLÍTICA HOLANDESA SOBRE DROGAS ¹¹

En América Latina coexisten muchos enfoques diferentes en materia de política sobre drogas. Lógicamente, las políticas de los países de la región son bastante diferentes unas de otras. No obstante, se puede detectar una tendencia general en cuanto a la posición de los gobiernos de la región respecto al "modelo holandés". Dicha tendencia se expresa en los siguientes rasgos.

i) Lo que hace que la política de drogas holandesa sea diferente de las políticas oficiales de otras partes, como América Latina, es la despenalización de las drogas blandas.

ii) En la política sobre drogas latinoamericana no se discute oficialmente una posible despenalización de las drogas blandas. No se discute tampoco la viabilidad o la alternativa del "modelo holandés".

iii) La comunidad científica latinoamericana muestra un cierto interés en las alternativas existentes en políticas sobre drogas. Así, en este ámbito existe interés en la experiencia holandesa. Se discuten elementos del "modelo holandés" y su posible aplicación en la región, en particular una despenalización de las drogas blandas. Sin embargo, la discusión sólo se da en este nivel y no parece relevante en el plano político.

iv) El enfoque (oficial) regional parte de la represión, la prohibición y la penalización máxima del cultivo, tráfico y consumo de drogas, ya sea marihuana o cocaína.

v) La tendencia latinoamericana se concentra en la lucha contra la oferta (el cultivo y el tráfico), y solo en los últimos años aparece una mayor atención por los aspectos de la demanda de la droga (prevención y rehabilitación). Al contrario, el énfasis del "modelo holandés" está precisamente en la demanda por la droga, aunque comienza a acentuarse la lucha contra la oferta.

vi) Existen factores relevantes del escenario latinoamericano que presentan diferencias y dificultades para reproducir en la región aspectos del "modelo holandés", como son los siguientes:

- Hay fuertes diferencias de culturas, costumbres e ideas. Los países latinoamericanos son más conservadores que los Países Bajos, un estado con tradición liberal. Además, en América Latina el punto de partida oficial es que todas las drogas tienen riesgos inaceptables, o que un tratamiento diferente de las drogas debilitaría la política.
- El interés latinoamericano por los aspectos de la demanda de drogas es reciente. El proceso de reflexión, discusión y acción en este terreno está en una fase inicial, mientras que el enfoque holandés es producto de un prolongado debate.

¹¹ Como base de este capítulo, véase Países Bajos (1996a, 1996b y 1996c)

- En América Latina hay más problemas con drogas duras, como la cocaína y la pasta base, que en los Países Bajos. Además, la influencia y presencia económica del cultivo y del tráfico de drogas es mucho mayor en varios países latinoamericanos (Colombia, el Perú, México y Bolivia) que en los Países Bajos. El énfasis que se pone en la oferta y en la intensidad de las políticas sobre drogas deriva de estos hechos diferenciales.
- El enfoque latinoamericano está –inevitablemente– sometido a la influencia de los Estados Unidos. El fracaso de la política antidrogas estadounidense es reconocido por un gran número de personas en todo el mundo. Sin embargo, la política latinoamericana no *puede* y tampoco *quiere* considerar la otra alternativa. Entre tanto, la importancia de poner más atención en *la demanda* es cada vez más reconocida.
- Son grandes las diferencias en estructura y desarrollo socioeconómico (infraestructura, producto nacional bruto per cápita, equidad social, nivel de educación, y otros factores). Los países latinoamericanos no tienen una infraestructura tan desarrollada, un producto per cápita tan alto, ni una equidad social tan significativa como los Países Bajos. Se argumenta que esto también hace inviable a corto plazo una despenalización de las drogas blandas (*El Mercurio*, 1997b, p. C4).

EN SÍNTESIS

En las páginas precedentes se ha intentado dar respuesta a las tres preguntas planteadas en la introducción.

1) Respecto de cómo se caracteriza el modelo holandés: Puede afirmarse que el modelo holandés se propone por principio regular una realidad inevitable y reducir los daños relacionados con la problemática de las drogas. Se trata de una política pragmática. Así, las drogas blandas son despenalizadas, se permite el uso y tenencia de pequeñas cantidades de drogas, tanto como la venta de drogas blandas en *coffee shops*. El modelo da una gran importancia a los aspectos de salud individual y pública. En general, se hace hincapié en la demanda de drogas. Sin embargo, con respecto a la lucha contra la oferta el modelo holandés no es muy diferente de las políticas sobre drogas que se aplican en otras partes. En términos médico-sociales la política holandesa es bastante exitosa. Entre tanto, las alteraciones sociales derivadas de la droga –actividad criminal, “narco-turistas”, narcotráfico– todavía existen en los Países Bajos, como también en otros países. Recientemente la política se ha endurecido en esta materia, respondiendo a presiones internacionales y al reconocimiento de las falencias existentes.

2) Respecto de en qué se diferencia del modelo hegemónico mundial, puede sostenerse que lo peculiar de la política oficial sobre drogas en los Países Bajos es que despenaliza las drogas blandas.

3) Respecto de cuál es la posición latinoamericana frente a la política holandesa sobre drogas: Se observa que no hay un interés significativo por la experiencia y el contenido del “modelo holandés” (ni hoy, ni a corto ni mediano plazo). En el conjunto de los países de la región, a nivel oficial y político no se considera una despenalización de las drogas blandas. Sin embargo, se puede detectar más interés y apertura hacia el modelo holandés en los círculos de investigadores y académicos. Además, a medida que las políticas latinoamericanas amplían su esfera de preocupación pasando del tema de la oferta al de la demanda de drogas, el modelo holandés pasa a constituir una fuente de consulta de alternativas, si bien de manera indirecta o implícita. De cualquier modo, es clara en el momento la opción generalizada por la prohibición, represión y penalización en materias relacionadas con la producción, el tráfico y el consumo de drogas en América Latina.

**ENTRE LA PROHIBICIÓN Y
LA LIBERALIZACIÓN:
COSTOS Y BENEFICIOS**

Ricardo Soberón Garrido ¹

1. Algunas constataciones sobre el problema de las drogas y de las políticas de control de drogas

Mala puntería

La experiencia de las últimas décadas nos demuestra que los esfuerzos internacionales y nacionales realizados por la comunidad de países, en forma colectiva e individual, no han logrado eliminar las causas ni las manifestaciones del tráfico internacional de sustancias estupefacientes y sicotrópicas. Particularmente, tales esfuerzos institucionales no han logrado mayores éxitos en la disminución de la producción de la materia prima (hoja de coca, amapola o marihuana), ni del área geográfica comprometida; tampoco han detenido el aumento de la refinación de la droga proveniente de la vertiente oriental de los Andes, y menos aún han logrado obstaculizar el tráfico nacional e internacional al por mayor. Finalmente, las políticas y estrategias internacionales tampoco han detenido la distribución ni el abuso de estas sustancias entre las nuevas generaciones de jóvenes, particularmente en los Estados Unidos y Europa.

Precisamente, el actual grado y ritmo de cambios políticos y económicos que vienen ocurriendo en el mundo hace que las organizaciones de traficantes aprovechen los crecientes niveles de pobreza y marginalidad que subsisten, particularmente entre las poblaciones urbanas de América Latina.

Extensión de los esfuerzos

La aplicación de diagnósticos y estrategias más o menos uniformes, sean provenientes de países promotores de la "guerra contra las drogas" o de las organizaciones internacionales, se ha dirigido a la promoción de programas de represión policial y militar. Por una parte, se han llevado a cabo intensos esfuerzos de entrenamiento de funcionarios públicos para mejorar las

¹ Abogado e investigador de la Comisión Andina de Juristas sobre políticas de drogas y el fenómeno del narcotráfico (Lima, Perú).

tareas represivas: en Bolivia desde 1988 policías, jueces y fiscales especializados constituyen un espacio jurisdiccional diferenciado para la aplicación de la ley penal sobre las drogas. Por otra parte, se han emprendido proyectos puntuales de sustitución de cultivos ilícitos que, lamentablemente, chocan con otro tipo de barreras macroeconómicas, como son –en el caso peruano– la inestabilidad de los precios internacionales de ciertas materias primas, la incapacidad de satisfacer la demanda internacional, los bajos niveles de calidad, y la competencia de productos agrícolas provenientes de los países industrializados con un fuerte ingrediente tecnológico y financiero. También se han realizado esforzados proyectos de prevención, rehabilitación y tratamiento de la drogadicción que poco pueden hacer frente al impresionante influjo de los medios de comunicación, la publicidad y el marketing, especialmente en la promoción de sustancias legales con similar capacidad de alterar la conciencia.

Hoy por hoy, la extensión de la oferta y la demanda de drogas fiscalizadas a nivel mundial ha exigido que países con muy distinta historia y tradición se vean en la necesidad de realizar actividades similares en el campo de la prevención, de la prohibición y el desarrollo rural alternativo, entre otros. En concreto, las acciones de control de las drogas se han convertido en un esfuerzo colectivo mundial, que lamentablemente carece de la necesaria evaluación y control de los efectos que resultan de tales acciones.

Por otra parte, la experiencia de los últimos años nos muestra los diversos intentos de las administraciones norteamericanas por lograr la aplicación internacional de la ley penal de ese país, ya sea a partir de la concesión de competencias especiales a los funcionarios de las policías antidrogas –fuera del territorio norteamericano–, ya sea a través de la suscripción de convenios bilaterales de extradición, ya sea a través de los mecanismos de evaluación política promovidos desde el Departamento de Estado.

Respuesta del narcotráfico a nuevas situaciones²

El crimen organizado alrededor del narcotráfico ha tenido y tiene una enorme capacidad de respuesta para actuar frente a diversas circunstancias políticas y económicas. Así, los carteles mexicanos o colombianos, la mafia rusa o la “yakuza” japonesa se convierten en organizaciones tremendamente flexibles para responder a estas nuevas situaciones que obligan a racionalizar gastos, cambiar proveedores y desviar rutas de transporte.

Mientras por un lado, esas nuevas circunstancias han obligado a mayores niveles de cooperación internacional, particularmente por parte de los Estados Unidos y luego de la Unión Europea; por otro, la internacionalización ha llevado a mayores grados de acercamiento entre los agentes económicos, tanto legales como ilegales³. No se pueden soslayar algunas consecuencias nefastas del denominado ajuste estructural sobre las acciones de determinados países en materia de desarrollo rural alternativo, particularmente para miles de pequeños campesinos migrantes o desocupados menesterosos, que pasan a integrar la inmensa cantidad de mano de obra y mercado

² Texto basado en Rensselaer (1995), pp. 207-211.

³ Hoy en día es perfectamente posible pensar en la repartición de mercados de productos ilegales (la Costa Este y la Costa Oeste en los Estados Unidos), de rutas, e incluso de modalidades de transporte, por medios tradicionales como el avión, o grandes barcos nodriza, o incluso a través de medios oficiales como son las valijas diplomáticas y los aviones presidenciales. Así lo reconocen organismos oficiales como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y el propio Departamento de Estado norteamericano.

laboral para el transporte de las drogas ilegales. Desde 1988 a la fecha, el Perú y Bolivia pueden ser citados como casos sintomáticos de las contradicciones que existen entre desarrollo y estabilización.

Otra de las nuevas circunstancias imperantes es la adopción de numerosos tratados internacionales (hemisféricos, mundiales o bilaterales) que afianzan la voluntad de la comunidad internacional, pero no siempre en la mejor dirección. Así, la continuidad de las propuestas de cooperación para la represión no deja lugar para una cooperación económica, especialmente en aquellos aspectos que debieran importar en el marco de la sustitución de cultivos y el desarrollo de las cuencas cocaleras.

Por otra parte, la existencia de numerosos movimientos guerrilleros o irregulares que conviven o sobreviven con el dinero que les proporciona este negocio ilegal, junto a la creciente militarización de la guerra antidrogas, hacen más complejo aún el escenario de la lucha contra las drogas. Por lo que, finalmente, aparecen entremezclados los esfuerzos de pacificación con los de lucha contra el delito, quedando casi siempre importantes segmentos de la población civil "entre dos fuegos".

Las consecuencias han sido claras: el uso extendido de la corrupción para infiltrar grupos sociales, insurgentes, militares y políticos, del más alto nivel; el uso terrorista de la violencia para responder a los esfuerzos pacificadores de un estado (el caso colombiano, entre 1984 y 1991); la expansión de los mercados de la droga y el intercambio de medios de transporte y rutas⁴, y la aplicación de instrumentos que permiten intercambiar insumos y producto final (por ejemplo, cocaína por heroína).

En cuanto al fenómeno de la corrupción vinculado al tráfico de drogas, es claro que las organizaciones de traficantes la usan como un instrumento para el logro de distintos fines. Así, corrompen políticos para conseguir cierta flexibilidad en las acciones de represión; corrompen actores económicos para acumular riqueza e invertir sus utilidades; corrompen jueces para evitar sanciones, persecuciones, o atenuar sus condenas; finalmente, corrompen hasta parlamentarios para conseguir determinadas leyes favorables o evitar la promulgación de otras.

Respuesta del Estado

Las presiones políticas y sociales para enfrentar el narcotráfico han empujado a diversos países a responder de una manera drástica al problema del tráfico ilegal de drogas. Quizá pocos temas hayan desempeñado un papel tan ejemplar y sintomático. Somos testigos de la adopción de grandes planes nacionales de control y prevención, de la creación de entidades multisectoriales encargadas de hacer todo y nada a la vez. En la práctica, hemos observado diversas formas de abdicación de los gobiernos con la militarización de extensas áreas, la prórroga indefinida de los estados de excepción, y la aplicación de leyes de emergencia que van desde la cadena perpetua hasta el arrepentimiento, sin mayor consideración. Todos estos nuevos planos donde se lleva a cabo esta lucha antidrogas, evidencian un lamentable alejamiento de la realidad de los problemas de la provisión y consumo de

⁴ Vías terrestres, fluviales, aéreas, y uso extendido de mecanismos favorecidos por la globalización económica: zonas francas, corredores interoceánicos, instrumentos de estímulo a las exportaciones, entre otros.

drogas. Ello ha sido fomentado con algunas de las propuestas surgidas desde el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.⁵

De esta manera se atenta contra el propio proceso de reforzamiento de las instituciones democráticas, que supuestamente está en marcha. En el Perú, para ciertos casos de drogas, la justicia ordinaria es reemplazada por la justicia militar, mientras que el Congreso abdica de su responsabilidad de fiscalizar la gestión pública, particularmente ante situaciones generalizadas de denuncias de corrupción.

Por otro lado, se atiende a aquellos estigmas que hacen del narcotráfico un problema que reemplaza al comunismo internacional, se le confunde burdamente con diversas modalidades de subversión y terrorismo, lo que justifica la adopción de medidas globales. Se convoca a fuerzas sociales difusas, y se apela a encuestas de opinión bastantes distorsionadas o parcializadas. Nada más equivocado en la tarea de salvaguardar la salud pública.

2. La ubicación de algunos de los esfuerzos locales desde una perspectiva andina. Costos y beneficios

— **La adopción de los tratados internacionales sobre drogas.** Pocos estados se han negado a suscribir o a adherirse a los tres principales tratados internacionales existentes en la materia⁶. En otras palabras, los han incorporado a su legislación y han hecho de ellos el paradigma de las políticas sobre drogas. Un problema que debemos atender es la posibilidad de que encontremos gruesas contradicciones entre estos instrumentos internacionales y aquellos tratados internacionales relativos a los derechos humanos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otro lado, somos testigos de la profunda conmoción que originan las tensiones provenientes del hecho de adoptar o no tales instrumentos, o de cumplir ciertas condiciones en relación con la lucha antidrogas. Esto es muy claro en las relaciones bilaterales, principalmente con los Estados Unidos y su política de certificación, y en la percepción de los países latinoamericanos al respecto.

— **La adopción de planes nacionales sobre las drogas.** Por lo general, la elaboración de estos complejos documentos se efectúa con dinero proveniente de la cooperación internacional, con la participación de consultores que preparan un plan "a gusto del cliente". Normalmente, tales iniciativas no se realizan de acuerdo a cronogramas previamente señalados, pero sirven para confirmar las acciones que se ejecutan. Lo más grave es que no se dispone de instrumentos de control que garanticen su cumplimiento.

— **La promulgación de leyes especiales.** Ha sido muy frecuente que los países latinoamericanos, y los andinos en particular, hayan estimado necesaria la adopción de leyes específicas para "controlar mejor" el fenómeno del narcotráfico. Sin embargo, lejos de resolver

⁵ Primero, con la iniciativa andina puesta en práctica entre 1989 y 1993. Luego, con las propuestas elaboradas a propósito de la Cumbre de San Antonio (los famosos "talking points" que propugnaban la creación de una fuerza multinacional antidrogas). Ahora tenemos propuestas de suscripción de convenios bilaterales y hemisféricos que se centran en la continuación de la asistencia en el fortalecimiento de las fuerzas armadas, y en la intercepción aérea y marítima (cumbres de jefes de las fuerzas armadas y ministerios de defensa realizadas en 1995 1996).

⁶ Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, y Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988).

el problema en cada país, estas leyes han provocado un agudo congestionamiento de la labor policial, judicial, del ministerio público, y de los propios recintos carcelarios. Además, en su aplicación directa por los cuerpos de seguridad de nuestros países, estas leyes de emergencia han atentado frecuentemente contra principios constitucionales relacionados con la administración de justicia y la legislación penal ordinaria (detenciones arbitrarias, atropellos a la libertad personal, faltas al debido proceso).

— **La preparación y designación de instituciones y funcionarios (policía, cancillería, fuerzas armadas, ministerios y organismos especializados).** En los países andinos ha habido dos experiencias en lo que se refiere a las instituciones encargadas del problema de las drogas. Una primera fue la creación de entidades multisectoriales que intentaron coordinarse estrechamente y de manera periódica en la ejecución de los planes y estrategias propios de cada aspecto del problema. Lo que en cambio se dio con gran frecuencia fue la falta de colaboración estrecha y periódica. Una debilidad tradicional de muchas de nuestras instituciones, sobre todo cuando se trata de enfrentar problemas complejos. Pero además, en la ejecución de tales tareas no se logró fortalecer instituciones esenciales en cualquier régimen democrático, como el poder judicial, o promover las labores de fiscalización que debiera desarrollar el congreso. En esencia, la labor antidrogas en los países andinos y particularmente en el Perú es una labor del poder ejecutivo. Lo que constituye la segunda experiencia.

— **La administración de justicia.** La situación de los tribunales regulares ha obligado –en los casos peruano, boliviano y colombiano– a la creación de tribunales especiales encargados de procesar exclusivamente a los implicados en delitos de drogas. Sin embargo, ello no ha logrado resolver problemas pendientes, como la tardanza de la justicia, y ha distraído esfuerzos para el mejoramiento de los sistemas generales de administración de justicia. Por otra parte, la incapacidad de diferenciar los distintos casos de tráfico de drogas se puede resumir en que "todo narcotraficante es la misma cosa". El único resultado ha sido un enorme congestionamiento de cárceles en países que ya enfrentaban situaciones penitenciarias francamente kafkianas (Venezuela es un buen ejemplo, pero el resto de los países andinos no se queda atrás).

A manera de conclusión, podemos afirmar con suficiente dramatismo que todo lo que se ha hecho en materia de control de drogas ha servido para extender el problema, para alejar las soluciones de las posibilidades reales, y para crear una gran confusión entre los encargados de la formulación de políticas, la opinión pública y los jóvenes.

3. Alternativas

Los propios promotores de las políticas prohibicionistas han fomentado una idea equivocada respecto de otras políticas nuevas o alternativas, presentándolas como si todas coincidieran en una consigna única, la **legalización**. En buen castellano y en terminología jurídica, la legalización no es sino la posibilidad de poder usar un documento proveniente de un ordenamiento jurídico en otro, a través de la intervención notarial⁷. **Más claramente, es darle forma legal a algo que no lo tiene en determinadas circunstancias.**

Además, debemos comprender que incluso las políticas formalmente restrictivas no son tales. Podríamos afirmar enfáticamente que en diversos países de la región, a pesar de la existencia de regímenes formalmente prohibicionistas, en la práctica la droga circula con absoluta

⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo 18, página 30.

impunidad; el dinero proveniente del narcotráfico alimenta economías y sistemas financieros debilitados por el ajuste macroeconómico, y en las selvas amazónicas la economía de la producción de la materia prima de la droga reemplaza cualquier acción del Estado.

En todo caso, quienes como juristas estamos convencidos de la inutilidad y el peligro de uniformar criterios a nivel mundial, especialmente en un tema tan complejo y compartimentado como el mundo de las drogas, debemos dejar meridianamente establecido que cualquier fórmula alternativa no puede reducirse a un simple criterio de "legalización". Existen diversas posibilidades de compatibilizar este enfoque con un régimen formalmente prohibicionista, sin atender contra la posición del Estado, la sociedad civil ni la comunidad internacional. En todo caso, quisiéramos señalar lo que un régimen alternativo no significa, en nuestro concepto:

1) No es ausencia de ley ni de Estado de derecho. Todo lo contrario, países institucionalmente más débiles como los nuestros deben buscar fórmulas que nos permitan abordar los problemas sin debilitar nuestras instituciones civiles ni las costumbres de participación social. De todas formas, se trata del reemplazo de una ética de abstinencia de consumo –poco realista– por una ética de la modernización.

2) No significa eliminar de plano la posibilidad del uso de la ley penal, allí donde realmente se requiera. Creemos poco factible cualquier posibilidad de conversación o negociación entre autoridades del Estado y representantes o testaferros de las organizaciones de traficantes. La proyección y aplicación de políticas alternativas que se alejen de noventa años de prácticas equivocadas, deben también tomar distancia de aquellas percepciones radicalmente permisivas. Lo que planteamos es la posibilidad de que los "operadores de la ley" (jueces, fiscales, policías) evalúen los resultados de la aplicación de cualquier medida en función de la variable costo/beneficio, con miras a evitar mayores daños que los que provoca la producción, el tráfico o el consumo de drogas sometidas a control. Por otro lado, la selectividad debe ser un criterio que debe conducir la acción penal del Estado en todos los casos, pero con mayor énfasis en el tema de las drogas y su comercio ilegal.

3) No puede significar la promoción del uso de sustancias tóxicas, como se cree. Hay todo un conjunto de mecanismos administrativos para regular especialmente el uso de las sustancias actualmente ilegales. Existen múltiples experiencias en el mundo que difieren bastante de la prohibición formal, tales como: el caso holandés como política nacional; y la experiencia de Zurich y el denominado "Parque de las agujas" como casos de política municipal; y el caso de algunos estados en los Estados Unidos de Norteamérica, especialmente luego del referéndum en Arizona y California favorable a ciertos usos médicos de la marihuana.

Existen normas precisas que sancionan conductas específicas. Pero frente a la propia práctica cotidiana de las autoridades y ante la imposibilidad de responder con la punición a todos los problemas que originan la producción y el consumo de tales sustancias, han surgido experiencias en que se han asumido prácticas alternativas que merecen consideración.

LEGALIZACIÓN O PENALIZACIÓN DE LA DROGA

María Pía Guzmán¹

Uno de los grandes desafíos de la sociedad contemporánea es dilucidar cuál es la respuesta más eficaz al problema de la droga. Las autoridades y la opinión pública se mueven entre una sensación de confusión, impotencia, crisis sin solución y guerra perdida. No existen orientaciones claras para enfrentar el fenómeno y los intelectuales están divididos entre aquellos que postulan la política de la "tolerancia cero", esto es la incriminación de todas las conductas vinculadas a la droga (consumo, posesión, comercialización y tráfico), y aquellos que propugnan la liberalización total.

Una fórmula que parece apropiada para analizar la eficacia de las políticas penalizadoras o legalizadoras, distingue entre la demanda y la oferta.

1. Eficacia de penalizar el consumo privado

a) Problema de libertad personal

Lo primero que debe examinarse es si en esta materia se encuentra en juego un problema de libertad personal. Ethan N. Nadelmann, uno de los más influyentes defensores de la legalización en los Estados Unidos, sostiene que la sanción penal al consumo de drogas vulnera un principio esencial de la sociedad libre: "Aquellos que no dañan a otros no pueden ser dañados por estos y menos por el Estado". Agrega que, a su juicio, este sería el mayor costo social de la actual prohibición de la droga.

El argumento de Nadelmann es débil y muy controvertible. El drogadicto no solo se ocasiona un gran daño a sí mismo sino a su familia y a todo su entorno social y, en esa misma medida, genera altos costos económicos a la sociedad y al Estado.

El daño del adicto a sí mismo es obvio: la drogadicción conlleva todo un estilo de vida que suele caracterizarse por el robo, la mentira, el abandono de los estudios o el trabajo, la violencia

¹ Gerente de la Fundación Paz Ciudadana, Chile.

y la depresión anímica. Lejos de ser un proceso liberalizador, conduce a la degradación y esclavitud más profunda que puede padecer un ser humano.

Para su familia, el adicto constituye un elemento de división e inestabilidad. Es incapaz de proveer lo necesario para el sustento propio o familiar, y roba a los demás miembros del grupo. Se encuentra inhabilitado para asumir su papel de modelo positivo para sus hijos o hermanos menores. No participa en la vida familiar ni es un apoyo afectivo para los demás.

Para su entorno social el drogadicto es un elemento nocivo. En el colegio vulnera las normas de disciplina y afecta el proceso de aprendizaje de los demás estudiantes. Existe un riesgo alto de que introduzca a sus pares en el consumo y que los haga víctimas de sus robos, generando ambientes de temor e impunidad. En el trabajo constituye un elemento de inseguridad para sus compañeros, debido a los accidentes laborales que puede causar bajo los efectos de la droga.

Para la sociedad el adicto significa un fuerte gasto económico. No solo le significa enfrentar la pérdida de productividad laboral, los daños a la propiedad, la violencia y los delitos, sino que además debe financiar los planes de rehabilitación, los servicios de urgencia y hospitalización, la justicia criminal, y otros.

En consecuencia, se encuentran en juego principios de convivencia social que, considerados por sí solos, a primera vista parecerían aconsejar una restricción de la libertad personal y el sancionar penalmente el consumo de drogas.

b) Antecedentes que aportan las encuestas y especialistas

Sin embargo, existen otras evidencias no menos poderosas que deben tenerse presentes para definir si la sanción penal es la mejor política para contrarrestar el consumo de drogas, especialmente en grupos de alto riesgo como lo son los adolescentes y los jóvenes.

- Desde la perspectiva del consumo, el problema no es "la droga", sino "la persona" y sus circunstancias particulares.
- Los niveles de adicción son bajos; internacionalmente alcanzan a un 3 por ciento de la población joven. La mayoría de los consumidores son experimentales u ocasionales.
- Los factores de riesgo que mayor incidencia tienen en elevar los niveles de consumo entre los jóvenes, son: problemas físicos y emocionales, conductas agresivas, problemas con los estudios escolares, uso de alcohol y drogas por sus pares y amigos con problemas de conducta y de adaptación social.
- El escudo protector básico que desestimula el consumo de drogas, es una familia con fuertes lazos de apego afectivo.
- La edad promedio del primer consumo de marihuana y cocaína es de 15 años.

Frente a los antecedentes anteriores, pareciera que la sanción penal del consumo de drogas es discutible. ¿Qué efecto disuasivo produce una norma penalizadora en un menor de 15 años, con problemas escolares, amigos que consumen marihuana, y desapegado afectivamente?

c) Aplicabilidad de la norma penal

La norma que sanciona el consumo privado sería de muy difícil aplicación. La policía no puede allanar un hogar ante la sola sospecha de que allí se están consumiendo drogas, sin una orden judicial. Solo cabría que los propios moradores hicieran la denuncia respectiva y solicitaran la intervención de las autoridades, lo que sería una situación bastante excepcional.

Se contraargumenta que la sanción penal al consumo privado es una señal pública de que la conducta es ilegítima y dañina para la sociedad. Sin embargo, para que tales señales sean realmente eficaces, ellas deben ser aplicadas por las autoridades correspondientes. Si las normas no se aplican, sea por imposibilidad material o porque existen otras prioridades más urgentes, se produce un efecto perverso, cual es la sensación de impunidad y desprotección de la población frente a las conductas declaradas ilícitas.

Esto conduce a un problema institucional: la presión de la opinión pública sobre organismos como la policía y la justicia criminal. Debe analizarse el efecto sobre estos:

- Los organismos policiales ya se encuentran sobrecargados por la investigación y represión de delitos graves, tales como el homicidio, el robo con violencia en las personas, y el narcotráfico. Obligarlos a perseguir el consumo en recintos privados, sin que los usuarios hayan cruzado el umbral de la criminalidad cometiendo otros delitos como los señalados precedentemente, significaría diluir su eficacia en el logro de la seguridad pública global.
- La justicia criminal está colapsada; materialmente no puede investigar y sancionar los delitos graves que hoy se cometen. Basta señalar que de cien robos que se cometen, solo dos resultan esclarecidos y sancionados. Una justicia criminal no puede operar, en forma oportuna y eficaz, si debe conocer de todos los delitos que se denuncian. Por ello en todos los sistemas, incluido el chileno, opera un proceso de selección –legal o de facto– que prioriza el conocimiento y juzgamiento de los delitos de mayor gravedad.

d) Objetivo de la penalización

Desde otro ángulo, también se argumenta que la sanción penal no sería la privación de libertad, sino que se aplicaría la legislación vigente en cuanto impone –al menos a los primerizos– penas como la obligación de asistir a programas de rehabilitación, trabajos comunitarios, multas pecuniarias y otras.

Reconociendo que la aplicación de penas distintas de la cárcel es un avance, deben no obstante destacarse dos puntos:

- La pena privativa de libertad sí está considerada por la legislación vigente para los reincidentes en las conductas de consumo público y privado concertado. Esta pena, aplicada en forma masiva a los consumidores privados, produciría otro efecto negativo: siendo una realidad el dicho popular de que las cárceles son una verdadera "universidad del delito", el consumidor de drogas encarcelado saldría al medio libre convertido en delincuente común (los niveles de reincidencia alcanzan a un 50 por ciento); añádase a lo anterior el agravante de que la población penal actual sobrepasa en un 35 por ciento la infraestructura carcelaria existente.

- En cuanto a la obligación de asistir a programas de rehabilitación, debe considerarse la experiencia de las personas que trabajan con drogadictos. Para que estos programas sean realmente eficaces, se requiere de una disposición voluntaria a salir de la adicción, la que estaría presente con más fuerza en personas de mayor edad –no adolescentes–, cuya sensación de pérdida es más profunda y que han "tocado fondo". Aun así, en estos grupos específicos, los niveles de rehabilitación efectiva alcanzan solo aproximadamente al 40 por ciento.

Además, debe tenerse presente que frente a la escasez de centros de rehabilitación –especialmente para las personas de menores recursos que no pueden pagar instituciones privadas– el Estado deberá desviar recursos para crearlos o para subsidiar la demanda de estos servicios.

e) Conclusión

La norma no produce un efecto disuasivo en los grupos de alto riesgo. A juicio de quienes la propugnan, solo cumpliría, el objetivo de emitir una señal pública de ilicitud del consumo privado. Pero, como se ha visto, su efecto social puede ser negativo, produciendo como consecuencia indeseable que los organismos encargados de la represión no puedan cumplir lo teóricamente encomendado, y se genere por tanto una mayor sensación de desprotección en la población. Y en cuanto a la obligación de asistir a programas de rehabilitación, su rendimiento no es muy alto.

En consecuencia, la pregunta básica que debe contestarse es si toda conducta lesiva para las personas y la sociedad debe necesariamente ser contrarrestada con una ley que aplique sanciones penales.

Considerando las evidencias señaladas, pareciera que frente al consumo privado de drogas la sanción penal no cumple con los objetivos que se le asignan. Más bien deberían explorarse otras respuestas sociales de mayor eficacia, efecto positivo y rentabilidad social.

2. Eficacia de penalizar la comercialización y el tráfico de drogas

a) Descripción del fenómeno del narcotráfico a nivel mundial

Lo primero que se debe destacar es la magnitud del negocio, lo difícil de determinar los montos globales envueltos, y la falta de certeza respecto a las cantidades de dinero que se mueven a lo largo y ancho del mundo.

Una característica propia de la comercialización de estupefacientes es su capacidad de generar enormes ganancias. Cada dólar que se paga a los campesinos que cultivan la hoja de coca se triplica en el momento que se procesa para convertirla en pasta, y se multiplica en progresión geométrica cuando se vende en las calles a 200 ó 300 dólares el gramo de cocaína en los Estados Unidos o Europa.

En 1991 se comercializaron en el mundo 23 mil toneladas de marihuana, 337 mil toneladas de cocaína y 3.4 toneladas de opio. Una estimación del Gobierno de los Estados Unidos señala que el año 1990 solo los consumidores de drogas ilegales gastaron, en ese país, aproximadamente

41 billones de dólares. El lavado de dinero mueve aproximadamente 100 billones de dólares anualmente, según un informe emitido por el Senado norteamericano el año 1992.

El negocio de la droga da empleo a sectores importantes de la población en los países latinoamericanos. En el Perú, Bolivia y Colombia se estima que más de un millón de personas trabajan en la producción, procesamiento y exportación de la cocaína. En Bolivia, 400 mil personas –el 6 por ciento de su población– están directamente empleadas en la industria de la cocaína. En el Perú el sustento diario de aproximadamente 60 mil familias depende de la producción de coca.

Otra característica del mercado de la droga es la violencia y la criminalidad sistémica ligada al mismo. El narcotráfico es esencialmente criminógeno. La violencia se utiliza para proteger y expandir el mercado, para intimidar a los competidores, para vengarse de los distribuidores que engañan en la calidad de la droga, para impedir ser arrestados, para eliminar a los informantes y para castigar a los deudores. La reputación de violento es la mejor garantía que tiene el comerciante de droga para asegurar el cumplimiento de las transacciones.

Las dos características anotadas ponen de manifiesto la peligrosidad del mercado de la droga. Este negocio deja a sus proveedores no solo enormes beneficios económicos, sino también los medios para adquirir armas, subvertir las instituciones sociales, apoyar el terrorismo, fomentar la corrupción y comprar favores en los medios políticos. Elementos que, unidos al carácter violento y criminal del mercado, tienden una red de alta peligrosidad institucional.

b) Descripción del fenómeno del narcotráfico en Chile

Hasta hace poco Chile era considerado un corredor o lugar de paso de las drogas hacia los Estados Unidos y Europa. Este perfil ha ido cambiando durante el último tiempo. El mercado nacional se ha expandido, existiendo un incremento en los niveles de consumo de pasta base y cocaína. Se han detectado organizaciones incipientes que están fortaleciendo sus redes internas; han proliferado los territorios –dentro de poblaciones marginales– que se dedican a la comercialización; ha aumentado la violencia y la asociación con delincuentes comunes para garantizar el negocio, y la estabilidad económica propicia el ingreso de dineros ilegales para su lavado en el mercado financiero, turístico e inmobiliario.

Esto ha convertido la represión del narcotráfico en un problema prioritario para las autoridades policiales, quienes han incrementado su eficacia en el decomiso de las drogas internadas ilegalmente. Según información oficial, durante 1994 Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones incautaron 65.7 kilos de cocaína, 201.9 kilos de pasta base y 71.6 toneladas de marihuana. Debe hacerse presente que, según estimaciones policiales, los decomisos representan entre el 10 y el 30 por ciento de la droga ingresada ilegalmente al país.

La última encuesta del Gobierno, que mide la prevalencia del consumo, estimó que los adictos alcanzan a un 2 por ciento de la población encuestada, aproximadamente 51 mil personas.

Unos meses atrás la droga era un problema incipiente, pero hoy es un problema muy presente que debemos enfrentar como sociedad fuertemente amenazada por todas las lacras derivadas del narcotráfico: violencia, criminalidad, corrupción, inestabilidad política, economía informal y, muy especialmente, el aumento de individuos desintegrados en lo personal, desarraigados en lo familiar y económicamente improductivos para el desarrollo del país.

c) Argumentos en pro de la legalización del narcotráfico

Internacionalmente existe una importante corriente intelectual en pro de la legalización de la droga, liderada –entre otros– por dos premios Nobel de Economía, Milton Friedman y Gary Becker. Expondremos, brevemente, los argumentos de mayor peso que sostienen esa postura.

- La prohibición de la droga es criminógena. La existencia de un mercado negro de la droga es por sí sola causa principal de una gran cantidad de conductas delictivas. La regulación contractual, que en el sistema económico formal se realiza en base a la obligatoriedad legal de lo pactado por las partes, en el mercado de la droga se ejecuta por la fuerza. La violencia y el crimen son inherentes al negocio, como se señaló en punto anterior.
- La política represiva ha hecho colapsar el sistema de justicia criminal. Se señala que en los Estados Unidos las cortes no están aplicando justicia en los casos civiles y que entre los casos criminales tienen prioridad los relacionados con la droga, que alcanzarían aproximadamente al 50 por ciento del total, dejando de sancionar otros delitos comunes.
- A consecuencia de lo anterior se ha incrementado el déficit carcelario. El 60 por ciento de la población penal federal en los Estados Unidos se encuentra convicta por tráfico, comercialización y posesión de drogas. Esto ha conducido a que los jueces no sancionen con penas privativas de libertad a los delincuentes comunes o que, en muchos casos, les otorguen con facilidad la libertad vigilada.
- El mercado ilegal de la droga favorece la corrupción de la policía y autoridades fiscalizadoras. Estas reciben compensaciones monetarias por no aplicar la ley, garantizando así el éxito del negocio, o, dado su contacto con los traficantes, se convierten a su vez en consumidores y comerciantes de drogas.
- La política antidrogas obliga al Estado a realizar un gran gasto en represión, el que hasta ahora se ha demostrado ineficiente. Friedman sostiene que una política de altos costos y bajos rendimientos es simplemente antieconómica.
- La legalización ocasionaría importantes beneficios. Al Estado, por la vía de la recaudación de impuestos y el ahorro en represión. Al consumidor, quien se favorecería con la disminución del precio, la mejor calidad de la droga, la disminución de los riesgos por sobredosis y por contacto con un medio criminal. A la sociedad, que vería disminuir la delincuencia, la prostitución, y otros costos sociales indirectos de la droga.

d) Defensa de la sanción penal al tráfico y comercialización de la droga

- La experiencia internacional demuestra que la legalización de la droga no trae aparejado el cese de la actividad delictual anexa. Como dijimos antes, la criminalidad parece ser un elemento inherente a la comercialización de las drogas. En Zurich, Suiza, acaba de cerrarse la estación de Letten, que luego de operar como mercado libre durante dos años, demostró que el homicidio, la pornografía, la prostitución, las riñas entre pandillas, en fin, todas aquellas lacras vinculadas al mercado negro, aún subsistían a pesar de la legalidad.

- El colapso de la justicia criminal y el déficit de infraestructura carcelaria no pueden ser argumentos para convertir en legítima una conducta esencialmente dañina para las personas y la sociedad. En el caso de Chile el diagnóstico respecto a los sistemas judicial y penitenciario son semejantes, sin que exista el nivel de narcotráfico de países como los Estados Unidos. En este campo aún existe mucho que reformar, perfeccionar y modernizar, a través de proyectos con alta rentabilidad social.
- Las políticas de un estado tienen por objetivo lograr condiciones de bien común, para que las personas puedan desarrollar al máximo sus potencialidades físicas y espirituales. La droga corrompe y esclaviza tanto el cuerpo como el alma de las personas, lo que a su vez degrada el tejido social e impide el pleno desarrollo humano de un país. Por lo tanto, en esta materia no son aplicables por sí solos los criterios economicistas de costo/beneficio.
- En cuanto a los supuestos beneficios sociales de la legalización, quisiera detenerme en dos:

i) La hipótesis de que legalizando la droga el Estado recaudaría mayores fondos por la vía de impuestos y se ahorraría los costos de la represión, fondos que podrían ser invertidos en planes de prevención masivos y programas de rehabilitación para adictos. Esta afirmación se contraponen con los mismos dichos de los impugnadores de la legalización, quienes están convencidos de que esta política necesariamente va a expandir el mercado, aumentando el número de adictos. De ahí que el Estado no solo tendrá que subsidiar la rehabilitación de un número mucho mayor de personas enfermas, sino que también deberá considerar el costo de mantener personas que no pueden trabajar y que llegan a niveles de pobreza marginal.

Aun cuando con la legalización se obtuvieran beneficios para el Estado, deberá primero resolverse un dilema económico. Si se desean obtener los ingresos suficientes como para financiar las acciones preventivas y rehabilitadoras, los impuestos a la venta de drogas deberán ser muy altos. Esto elevará nuevamente el precio de los estupefacientes, los adictos continuarán robando para proveerse de los medios necesarios para comprar drogas, y las organizaciones criminales se mantendrán activas para venderlas a un precio menor al del mercado legal. Habría que llegar a una tasa óptima de impuesto que maximizara los ingresos y minimizara los efectos antes señalados. Este punto de equilibrio aún no se logra descubrir, después de sesenta años de liberar la venta de alcohol en los Estados Unidos.

ii) El supuesto de que la legalización beneficia a los consumidores, especialmente por la baja del precio y la posibilidad de obtener drogas de mejor calidad. Sin perjuicio del repudio ético a esta afirmación, por cuanto se conocen los nocivos efectos de la droga en la salud corporal y psíquica de las personas, debemos analizar el efecto de la legalización en relación con los consumidores. Estos son en su gran mayoría usuarios experimentales u ocasionales, lo que los hace altamente sensibles a las variaciones del precio.

Nadie discute que liberando el mercado va a aumentar el consumo de drogas. Lo importante es determinar quiénes serán los más afectados. En un estudio del mismo Gary Becker, se sostiene que las personas que priorizan más el presente

sin valorar igualmente el futuro –esto es, que no se plantean horizontes de largo plazo– tienen mayores probabilidades de ser adictos al consumo de drogas. Incluyen en esta categoría a los más jóvenes y a los pobres, los primeros por razones psicológicas propias de la adolescencia, y los segundos por tener menores niveles de educación.

e) Conclusión

Los argumentos que postulan liberar el mercado de la droga no resultan convincentes. En cambio, es significativo que ni siquiera los defensores de estas políticas puedan negar el aumento del consumo que estas conllevan y sus perjudiciales efectos.

Si la legalización de la droga disminuye su precio de venta, en el largo plazo se observará un fuerte incremento del consumo entre las personas de alto riesgo, a saber, los más jóvenes y los más pobres. Si la condición de drogadicto es un impedimento para obtener o mantener un trabajo, los más perjudicados serán los jóvenes y los pobres, que tienen mayores dificultades para acceder al mercado laboral y que emplearán sus esfuerzos en actividades ilegales, incrementando los niveles de delincuencia.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la legalización del mercado de la droga constituirá un incentivo a la mantención y extensión del círculo vicioso de la extrema pobreza, generando altos costos sociales no compensables por mayores impuestos o ahorros inciertos en el presupuesto de los organismos represores como la policía y la justicia.

3. Resumen de proposiciones

Conforme a lo que hemos expuesto, nuestra propuesta comprende desarrollar básicamente las siguientes acciones:

1° Planes masivos de prevención que sean descentralizados, aplicados en el nivel escolar básico (4º año), que incorporen a la comunidad –padres, profesores, alumnos y organismos comunales– en un proceso interactivo, y que sean evaluados periódicamente. El Estado debería actuar sólo como proveedor de los fondos a los cuales los diferentes colegios o municipalidades concursaran.

2° Campañas masivas por los medios de comunicación social. Por ejemplo, existe en otros países experiencia sobre la eficacia de utilizar las telenovelas como agentes de cambio cultural. Además, deberían realizarse también las campañas publicitarias tradicionales.

3° En lo jurídico, podrían tomarse tres órdenes de medidas:

i) Hacer aplicables las normas civiles de la interdicción respecto de aquellas personas adictas mayores de edad que no deseen someterse a rehabilitación; a solicitud de un familiar, podría extenderse una orden judicial que las obligara a participar en dichas terapias; la interdicción sería temporal, hasta que demostrasen su rehabilitación.

ii) Facultar a los padres de consumidores menores de edad para solicitar a los juzgados de menores una resolución que obligue a estos consumidores –aunque sean ocasionales– a asistir a terapias de rehabilitación.

iii) Sancionar a quienes conducen bajo los efectos de drogas con la suspensión temporal de su licencia de conducir.

4° Aplicar a los detenidos por cualquier delito los tests de orina o pelo, que detecten el consumo de drogas, a fin de conocer la relación entre tasas de criminalidad y tasas de consumo de drogas. Así se podrían perfeccionar las políticas represivas dirigidas a los delincuentes comunes.

5° Centrar la política represiva específicamente en el narcotráfico, incluyendo el lavado de dinero. Ello conduce a aumentar el precio de la droga, obstaculizando el acceso a la misma de los consumidores de alto riesgo, experimentales y ocasionales.

6° Dotar de eficiencia a la justicia criminal, modificando el arcaico procedimiento penal actual y estableciendo un Ministerio Público, con un grupo especializado de fiscales que investiguen los procesos contra narcotraficantes.

SIMPLEMENTE, DIGAMOS NO**José Antonio Quiroga T.¹**

Desde la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Viena, 1988), la mayoría de los gobiernos han endurecido sus políticas de control, asignando a la lucha contra las drogas una atención creciente. Junto a los gobiernos, diversas instituciones de la sociedad civil se han sumado a la cruzada por "un mundo sin drogas". El gobierno de los Estados Unidos se colocó a la cabeza de esa cruzada, llevando sus políticas de control a extremos bélicos, dentro y fuera de sus fronteras.

Transcurridos casi diez años desde esa última Convención de las Naciones Unidas, parece existir consenso en que las políticas de control penal resultaron un fracaso. Los éxitos logrados en algunos países contrastan con el retroceso de la mayoría, haciendo que a nivel mundial la situación sea hoy peor de la que prevalecía al inicio de la "guerra contra las drogas".

Las políticas prohibicionistas han agravado los problemas que pretendían resolver, y han agregado algunos nuevos: un incremento en el valor agregado del comercio de drogas y una sobreestimulación de la demanda; una mayor dependencia de los países productores de drogas naturales de los centros internacionales de poder económico y político, particularmente de los Estados Unidos; la creación de burocracias tecnocráticas, judiciales, policíacas y militares que han convertido la lucha contra las drogas en un medio de vida; una distracción de las tareas del desarrollo social en beneficio de la atención de programas exclusivos y excluyentes para enfrentar las drogas; la agudización de conflictos sociales, al punto de provocar en algunos países situaciones próximas a una guerra civil entre el gobierno y las mafias. Por todo ello, no es exagerado afirmar que los remedios resultaron peores que la enfermedad.

Y es que las políticas prohibicionistas se comportan ellas mismas como una adicción: comienzan con un 'consumo recreativo' de prescripciones ajenas (como el que hicieron las primeras damas sudamericanas inspiradas por Nancy Reagan); los proyectos aislados se convierten pronto en programas y planes nacionales, y la persecución de las drogas se transforma en una tarea habitual. Ante los primeros fracasos, el 'consumo' de estas políticas se torna compulsivo: la lucha contra las drogas se declara prioridad nacional, asunto de Estado, tarea y responsabilidad "de todos". A estas alturas aparecen los primeros síntomas de 'tolerancia': para

¹ Filósofo y periodista, Director del Centro de Información para el Desarrollo (CID), Bolivia.

obtener los mismos magros efectos, se requiere cada vez mayor presupuesto y mayor represión. Y finalmente se presentan severos cuadros de 'síndrome de abstinencia': cuando a algún gobierno se le ocurre disminuir el presupuesto asignado a la guerra contra las drogas, las burocracias prohibicionistas se rebelan adoptando acciones de presión con métodos muy parecidos a los de las mafias que combaten, y motejando a todo aquel que se anima a cuestionarlas de "cómplice" del narcotráfico, reacción frecuente en el 'delirio de persecución'.

En el debate actual, los partidarios de las políticas de control penal tratan de explicar el fracaso de diversas maneras. Para los más duros, no se hizo lo suficiente y hay que reforzar aún más la represión a los productores, traficantes y consumidores de drogas. Para los más moderados, habría que combinar una fuerte represión al tráfico con cierta tolerancia respecto al consumo. Los gobiernos y los organismos internacionales invierten ingentes sumas para investigar los impactos de las drogas en la economía y la vida social, y se esfuerzan por crear nuevas instituciones especializadas en la prevención y la represión, sofisticando los métodos de control y la administración de las penas al creciente contingente de consumidores y traficantes. Entretanto, los efectos perversos de la guerra contra las drogas se multiplican, generando impotencia en los gobiernos y frustración en las sociedades.

Ante este cuadro patético, la tendencia natural de las burocracias adictas a las políticas de control las lleva a imaginar "nuevas" políticas, más eficaces, más específicas y a la vez más inclusivas, con más recursos y con una mayor articulación internacional. En una palabra: más y más, como reza el lema de la bebida emblemática de la sociedad de consumo.

Frente a ello, una posición "desenganchada" aconsejaría probar el camino contrario: menos y menos. Menos burocracias, menos leyes especiales, menos represión, menos presupuesto, menos prejuicios. Desmontar la formidable maquinaria construida para perseguir a la droga podría crear un ambiente más adecuado para discutir los problemas de fondo, proscritos en el tratamiento actual del tema de las drogas: el malestar que cruza la cultura, el nuevo orden mundial, el destino de Occidente, y las bases de una nueva civilización cuyos gérmenes se anuncian ya en un cambio en las relaciones humanas, en la relación de los hombres con la naturaleza y de lo humano con lo divino.

Renunciar a la compulsión persecutoria, abolir el discurso del amo capitalista, devolver a las personas la propiedad sobre sí mismas: he ahí el camino que conduciría a una autorregulación del uso de sustancias psicoactivas en un mundo "con" drogas, como sucedió desde el origen de los tiempos.

En esa dirección, parece oportuno recordar el versículo 57 del Tao Te-King, de Lao-Tsé:

Un Estado se rige por leyes.

Una guerra se hace a golpes de sorpresa.

Pero es por el no hacer

que se gana el Universo.

¿Cómo lo sé?

Por lo que sigue:

*Cuanto más interdictos y prohibiciones hay,
más el pueblo se empobrece;
cuanto más armas cortantes se poseen,
más desorden se padece;
cuanto más se desarrolla la inteligencia fabricatoria,
más se difunden extraños productos;
cuanto más se multiplican las leyes y las ordenanzas,
más pululan los ladrones y bandidos.*

Es por ello que el santo dice:

*Si yo practico el no-actuar,
el pueblo se transforma a sí mismo.*

*Si yo amo la quietud,
el pueblo se corrige a sí mismo.*

*Si yo no emprendo ningún negocio,
el pueblo se enriquece a sí mismo.*

*Si yo no alimento ningún deseo,
el pueblo vuelve de sí mismo a la simplicidad.*

**UN ENFOQUE DESDE EL CONSEJO
NACIONAL PARA EL CONTROL
DE ESTUPEFACIENTES (CHILE)**

Pablo Lagos¹

Quiero en primer lugar agradecer no tan solo la invitación a participar en esta reunión de expertos, sino también agradecer a la CEPAL y sumarme a las palabras del Ministro del Interior, quien a nombre del Gobierno de Chile y del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) que preside, deseó el éxito de este evento que abre un espacio de encuentro y reflexión sobre un tema que preocupa a los organismos internacionales, a los países y a las personas.

En segundo lugar, quiero compartir con ustedes algunas ideas referentes a los dos subtemas de este panel, las que naturalmente están enmarcadas en el quehacer del CONACE y su Secretaría Ejecutiva, en su instrumento rector que es la **Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas** y en la legislación vigente en la materia. En consecuencia, empezaré por poner en su contexto las políticas de prevención y control tendientes a generar mayor integración social y, finalmente, formularé algunos alcances respecto a la diversidad de enfoques de prevención del consumo, control de la oferta y fiscalización del lavado de dinero.

1. Repensando políticas de prevención y control con miras a generar una mayor integración social

Deseo que me acompañen a cultivar en voz alta el arte de repensar estas políticas de prevención y control de drogas con miras a generar una mayor integración social, cuestión que intentaré desarrollar a partir de lo establecido y de la experiencia acumulada por el CONACE durante sus seis años de existencia. Ello permite mostrar un estado de situación a partir del cual es posible construir el futuro y aventurar propuestas en torno al tema que nos ocupa.

La gestión global del CONACE intenta dar respuesta al objetivo de la política impulsada por la actual administración, que comprende tanto dar cumplimiento a los acuerdos suscritos por el país ante los organismos multilaterales como a la estrategia del Gobierno para enfrentar el problema de la droga en sus variadas formas y expresiones; lo que, en términos simples, se refiere a la reducción de la demanda y al control de la oferta. Dicho objetivo señala: desarrollar

¹ Asesor jurídico del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Gobierno de Chile.

una acción sistemática integral, coherente, concertada y de largo plazo, que posibilite la prevención del uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y la reducción de su demanda, el control de la oferta, la eliminación o disminución significativa del tráfico ilícito y el tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas por la drogadicción, con el propósito de contribuir a elevar sostenidamente la calidad de vida a nivel individual, familiar y social.

En el cumplimiento de dicho objetivo, el CONACE ha desarrollado tanto una acción dirigida hacia el propio Consejo –establecido como un comité de asesoría presidencial en la materia y por lo tanto como organismo de Gobierno, con la perspectiva de ampliar su espacio a organismo de Estado– como hacia el país, en el cumplimiento de los objetivos del Plan nacional de que es responsable.

En cuanto a lo primero, al Consejo se han incorporado representantes del poder legislativo y un juez del crimen, además de otras autoridades y jefes de servicio que la experiencia ha indicado, generándose de paso una serie de programas, proyectos y acciones destinados a integrar a los tres poderes del Estado en una acción sinérgica, haciendo del tema de la droga uno de los desafíos presentes y futuros.

Respecto a lo segundo, en el cumplimiento de las orientaciones de política, de los objetivos del Plan y de los acuerdos entre países y ante los organismos multilaterales, la Secretaría Ejecutiva ha desarrollado una serie de acciones que, más allá de posesionarse del tema y de asumir en forma creciente la coordinación de la acción global del país, permiten hoy disponer de: consejos regionales y de varios consejos provinciales; personal propio aunque aún escaso contratado, y centros de documentación e información; dos comités coordinadores (uno de prevención y otro de control); un sistema nacional de información sobre drogas; un fondo nacional descentralizado de apoyo a los proyectos de prevención, tratamiento y rehabilitación de las instituciones públicas y privadas; dos megaproyectos, uno de prevención y otro de control, con financiamiento de las Naciones Unidas y con responsabilidades compartidas con la Argentina, Bolivia y el Perú; y los logros que significa la realización de un sinnúmero de eventos bajo su patrocinio, auspicio y organización con el consiguiente acopio y sistematización de conocimientos y experiencias, y de acciones de sensibilización de la opinión pública.

A lo anterior debe agregarse el haber impulsado un nuevo cuerpo legal sobre la materia que, propuesto por el Gobierno al poder legislativo, hoy es una ley de la República.

Pero este estado de situación no da cuenta de los esfuerzos desplegados por ganar tanto en coordinación entre quienes construimos la respuesta pública sobre el tema, como entre las innumerables instituciones, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales que trabajan en este campo. El diagnóstico informal de que disponemos muestra que queda mucho por avanzar, sobre todo en un escenario de país donde se están consolidando grandes procesos como la regionalización, la descentralización y la desconcentración, y se están enfatizando grandes objetivos en las políticas sociales en general, tales como la participación, la equidad, la superación de la pobreza y la elevación de la calidad de vida de la población.

Una manera de repensar políticas de prevención y de control con la perspectiva de generar mayor integración social, es asumir el estado de situación recién esbozado y construir el escenario que presuntamente nos acompañará en el futuro, al menos hasta el término del siglo.

Si bien es cierto que ello resulta un tanto arriesgado, sobre todo por la velocidad con la que están ocurriendo muchos fenómenos, especialmente en el horizonte político y económico, también lo es que son evidentes los movimientos y tendencias que clarifican algunos de los

elementos del escenario futuro. Probablemente, las referencias clave que mejor describen lo que ha estado ocurriendo a nivel mundial en los últimos años, sean aquellas que dan cuenta de la globalización de la economía, los mercados y los sistemas financieros, las comunicaciones, la información, y hasta las formas de gobierno que se dan los países.

Este proceso también se ha visto favorecido porque desde los organismos internacionales han ido surgiendo consensos mayoritarios que constituyen los marcos para la acción. La cooperación internacional multilateral y bilateral, el intercambio multidisciplinario, y el trabajo en equipos y redes, parecen ser los cauces del quehacer presente y futuro en el tema de la droga, en un contexto donde las fronteras entre los países son cada vez más tenues.

El problema de la droga, en cuanto a la prevención, tratamiento, rehabilitación, control y fiscalización del tráfico, varía de continente a continente, de país a país, de región a región, y hasta de una localidad o barrio a otro. No ocurre lo mismo respecto a las características del problema de la droga considerado como mercado en sus formas de oferta y demanda. Dicho mercado ha estado dotado de gran dinamismo, y en el ámbito de las personas implicará cambios en cuanto a disponibilidad de productos (por ejemplo, drogas de diseño y otras que aparentemente no se consumirían en Chile, como la heroína) y a pautas de consumo. En dicha materia es posible aseverar que existirá una mayor variedad de productos ofrecidos y una mayor presión por consumirlos, por efecto del modernismo y de estilos de vida ligados a una mayor cantidad de horas dedicadas al trabajo y al estudio. La proliferación de la diversidad de la oferta y del consumo deberá enfrentarse con un marco político, social y económico común, pero a la vez con soluciones diversas.

Chile está cada vez más ligado al mundo, sobre todo en los planos político y económico, donde se aprecian grandes movimientos de integración y donde la alineación internacional se produce en diferentes frentes. En cuanto al tema de la droga, el país habrá de continuar adscrito a los movimientos promovidos por los organismos internacionales multilaterales y seguirá en forma irrestricta dando cumplimiento a los acuerdos que suscriba.

Los acuerdos que se perfilan en el horizonte se orientan a los objetivos del desarrollo de las personas y de la elevación de la calidad de vida de la población. Hacia el año 2000 serán mayores los énfasis en lo social, y los gobiernos centrarán sus esfuerzos cada vez más exhaustivos en la modificación de variables estructurales relacionadas con el bienestar, tales como la atención de la salud, el combate contra la pobreza y la contaminación, el fomento del desarrollo sustentable, la superación de los problemas de vivienda, y la elevación de la calidad de la educación, entre otras. Esos serán también los temas que orientarán la cooperación internacional de los organismos multilaterales, los que continuarán fomentando la integración de los países en el desarrollo de los proyectos que financien.

El estado de situación en cuanto al desarrollo del país en materia de drogas muestra que hacia el año 2000 muchos de los esfuerzos, las metodologías y especialmente los logros alcanzados, deberán transferirse hacia otros países por la vía de la cooperación horizontal y de los acuerdos bilaterales. La cooperación internacional, esperamos, privilegiará a Chile en el entendido de que seguirá asumiendo posiciones de avanzada relativa, especialmente en América Latina.

En el plano interno, para el año 2000 Chile se visualiza como un país con una democracia recuperada y sólida; con una economía abierta, diversificada pero con más controles; con un aparato público reducido y con poco poder de ejecución y más poder de fiscalización, en cuanto a garantizar la calidad de los procesos y los destinos de la inversión pública; con una

regionalización consolidada y una descentralización asumida por las autoridades, y una alta desconcentración de las decisiones en favor de las regiones, las provincias y, especialmente, las comunas. Lo anterior, agregado a la experiencia acumulada por el CONACE desde su creación, posibilita el repensar el papel del Consejo.

Considerando el escenario futuro recién descrito, el papel del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (y, siguiendo la tendencia, los respectivos consejos regionales, provinciales y municipales) debiera desarrollarse en torno a dos focos de actividad. Por una parte, el CONACE, y sus desagregaciones hasta el nivel comunal, debieran fortalecer el desarrollo de ideas para este escenario futuro. Ello significa elaborar orientaciones; enriquecer las políticas generales de prevención y de control; generar los marcos legales y sus adecuaciones adelantándose a la dinámica del problema en el mundo, en la región y en el país; desarrollar y fomentar políticas de activa coordinación, y, muy especialmente, velar por el cumplimiento de la política y el plan nacional vigente en la materia. Esto último al menos en dos niveles: el del propio Consejo, en cuanto allí están representados quienes tienen a cargo ministerios o servicios considerados clave en la acción global del país; y el de la Secretaría Ejecutiva, en cuanto esta coordina la generación, implementación y evaluación de las metas anuales de los sectores de gestión. A ello debe agregarse la preocupación del CONACE por asegurar la creciente incorporación creciente de la respuesta privada al tratamiento integral del problema de la droga en un contexto de país.

Por otra parte, mirando al año 2000 el CONACE deberá orientarse a asegurar la disponibilidad de información sobre la materia, y de instrumentos para promover la acción. El quehacer del CONACE ha estado encaminado hacia la consolidación de estos dos importantes componentes. En efecto, el Sistema nacional de información sobre drogas, que se entregará validado al país antes del próximo siglo, tiene un desarrollo de dos años, múltiples componentes imbricados, varias aplicaciones acumuladas, y un sustrato de información que hace posible mantener un diagnóstico actualizado del fenómeno de las drogas en el país. Provee, a la vez, los fundamentos para orientar con mayor certeza los recursos disponibles para la acción.

En cuanto a los instrumentos, el año 2000 debiera ver al CONACE y al país con un total desarrollo y consolidación de recurso, a través de un Fondo CONACE y de un Fondo Ley de Drogas. Ambos instrumentos tienen diferencias sustantivas en cuanto a origen y procesos, pero comparten la misma finalidad: poner a disposición de la sociedad, de sus autoridades y representantes de sus organizaciones, la asistencia técnica y financiera que posibilite materializar y canalizar sus iniciativas y esfuerzos para resolver los problemas de la investigación del fenómeno, la prevención del consumo de drogas, y el tratamiento y rehabilitación de los consumidores de drogas. El mayor esfuerzo en este aspecto debiera dirigirse hacia el apoyo técnico sostenido a las instituciones públicas y privadas, en el marco de descentralización y desconcentración donde el flujo intersectorial y la cooperación interinstitucional debieran constituir el *modus vivendis*.

En un contexto donde el Gobierno hace y hará cada vez menos de manera directa, estos instrumentos debieran ser administrados por terceros. Tal delegación permitirá superar las naturales trabas del sector público para transferir fondos. Y permitirá liberar los recursos humanos al interior del CONACE y de los consejos regionales, dejándolos en mejores condiciones para que mantengan funciones de administración. Tales funciones aseguran tanto la orientación técnica necesaria de estos instrumentos para responder a los objetivos del plan nacional, como la evaluación de ellos en cuanto componente necesario para fundamentar sus modificaciones.

2. Diversidad de enfoques de prevención del consumo, control de la oferta y fiscalización del lavado de dinero

Sobre estas materias, en mi opinión, se ha avanzado mucho, tanto en el plano de los consensos internacionales como en la implementación de tales consensos al interior de los países. En efecto, desde la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988 y del Programa Interamericano de Quito de 1990, año de la creación del CONACE, se han ido dando importantes orientaciones ideadas por los expertos de los propios países. Pero se debe avanzar todavía más en el campo de la acción y en el desarrollo teórico.

La adquisición y mejoramiento del conocimiento disponible se dan con mayor sinergia cuando existe una cultura compartida, como es el caso de pueblos con idiosincrasias afines, como los latinoamericanos. Esto hace que se pueda traducir más fluidamente el conocimiento en acciones encaminadas a la educación preventiva. No obstante, la acumulación de conocimiento de muy variada índole en materia de tratamiento y rehabilitación no permite atisbar aún una acción común, coexistiendo variados enfoques e implementaciones de estos.

Sin embargo, compartir proyectos con otros países nos permitirá avanzar tanto en recrear la teoría como en intentar acciones dentro de un marco conceptual común. Ello se refiere no solo a la prevención, genéricamente entendida, sino también al control de la oferta y fiscalización del tráfico.

Con relación a esto último se han logrado significativos avances en dos planos, el multilateral y el interno. Con todo, realizamos un seguimiento constante de la aplicación de la nueva legislación, porque ella permitirá sin duda hacer los debidos ajustes independientemente de las corrientes de opinión que, aunque legítimas, no están sustentadas por los hechos. Especial preocupación nos merece el seguimiento de la acción fiscalizadora del delito de lavado de dinero, materia en que el interés del país se ha manifestado en la organización y apertura de muchos espacios de encuentro, donde hemos reunido a especialistas de diversos países en torno a la búsqueda de soluciones con mayor respaldo de experiencia acumulada.

Tanto la cooperación internacional como la coordinación de acciones operativas, son dos aspectos en los que el país está actuando decididamente y haciendo su aporte conforme a los instrumentos internacionales y bilaterales suscritos. Esto nos lleva a concluir que vamos por la senda correcta y que podremos seguir avanzando en el perfeccionamiento de nuestra normativa, cuestión que tiene la preocupación constante del Consejo y su Secretaría Ejecutiva.

Estamos en el proceso de repensar las políticas de prevención y control de drogas con vistas a generar una mayor integración social, en un esquema que apunta hacia los grandes consensos entre países. En esta perspectiva de futuro y considerando la situación del problema en nuestro país, visualizamos un horizonte de mediano plazo en que el tema de las drogas se encarna en las políticas sociales, para contribuir con las energías de la comunidad y los aportes del Estado al desarrollo y elevación de la calidad de la vida de las personas.

LA CONCEPCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO

Santiago Escobar Sepúlveda¹

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Deseo agradecer a la CEPAL por la invitación a participar en la presente reunión, en cuya organización hay, además de la tradicional vocación por los temas difíciles del desarrollo latinoamericano, una gran dosis de voluntad de Martín Hopenhayn, para concretarla como un amplio y plural espacio técnico para el debate.

Pienso que las exposiciones precedentes han sido muy sugerentes en cuanto a mostrar la complejidad del tema y las diversas ópticas desde las cuales puede ser abordado: aspectos médicos y de salud pública; de seguridad ciudadana; de rehabilitación y reinserción de drogodependientes; educacionales y de prevención; y aspectos relacionados con los recursos financieros, técnicos y humanos, que una sociedad destina a este fin.

Quisiera exponer mi reflexión desde un ángulo un poco diferente y quizás más ambicioso: el de una visión integradora de todos los aspectos señalados e incluso de otros no mencionados acá, visión que a mi juicio es indispensable para diseñar una política pública coherente y con sentido estratégico, capaz de orientar las decisiones y fortalecer los criterios en la elección de las metas, así como la eficiencia y austeridad en el uso de los recursos, cuestiones esenciales de cualquier política pública moderna.

El eje de este enfoque lo constituyen dos aspectos o elementos sustantivos del funcionamiento de la sociedad moderna, que conceptúo como bienes públicos simbólicos: la **confianza** y la **responsabilidad**.

Para definirlos con tal sentido, es necesario tener en cuenta los enormes cambios que ha experimentado la sociedad moderna, y el impacto de ellos sobre los paradigmas tradicionales de organización y funcionamiento social. Entre estos cambios interesa destacar la extrema rapidez del tiempo político actual, la relatividad de los órdenes normativos, la obsolescencia de los

¹ Abogado, Director del Programa de Estudios Prospectivos y Políticas Públicas de la Corporación Tiempo 2000.

conocimientos técnicos, la tensión del tiempo en los organismos decisorios, y una especie de "presente permanente" –o, para usar las palabras de Jacques Rancière en su libro *En los bordes de lo político*, "(...)un tiempo homogéneo, una temporalidad aligerada de la doble realeza del pasado y el futuro" –en que parece vivir la sociedad, la que es, además, una voraz consumidora de imágenes instantáneas.

En ese contexto, se produce un cambio sustancial en los valores que sustentan la vida social, y entre ellos la confianza y la responsabilidad desempeñan un papel fundamental. Tanto la confianza como la responsabilidad son mucho más que simples mecanismos funcionales en la sociedad moderna. Ellos constituyen bienes simbólicos llenos de sentido, cuya producción y existencia debe estar asegurada por el funcionamiento sano del sistema político. Tanto la confianza como la responsabilidad son conceptos correlativos de la libertad, se inscriben en el marco de una institucionalidad secularizada, y tienen como contrarios la coerción y la arbitrariedad. Ambos implican la existencia de una acción compartida y elementos comunes: la apertura, el intercambio, la información y la comunicación; y en su sentido político son más rígidos que en el moral, pues se juzgan por los resultados objetivos. Desde este punto de vista, son conceptos operativos y sirven de base para el análisis en el diseño de políticas públicas. Conforme a lo que prescribe John Stuart Mill, "un gobierno debe ser juzgado por su acción sobre los hombres y su acción sobre las cosas; por lo que hace de los ciudadanos y por lo que hace con ellos; por su tendencia a beneficiar o perjudicar a los hombres; y por la bondad o maldad de la obra que realiza para ellos y con ellos".

Una articulación eficiente de los esfuerzos globales que una sociedad destina al tema del narcotráfico y la drogadicción –tema casi inasible por las dimensiones psicosociales, económicas y políticas que hoy tiene– demuestra que la confianza y la responsabilidad pueden ser dos recursos o bienes capaces de ordenar un discurso, y producir un principio de selectividad y eficiencia en las políticas públicas respectivas.

Finalmente, antes de referirme al tema específico, deseo insistir acerca de un déficit estatal persistente en materia de política de narcotráfico, cual es la carencia de una visión estratégica para la adopción de sus decisiones. Creo que independientemente de los países y de la gran cantidad de acciones que es posible inventariar –muchas de ellas exitosas– uno podría, con mucha razón, preguntarse si efectivamente hay una capacidad intelectual gubernamental suficiente en América Latina para enfrentar el tema. Y ello no solo porque las acciones generalmente privilegian una visión policíaca –lo que es unilateral– sino porque, además, la agenda política pública no ha incorporado de manera responsable y como de interés y responsabilidad compartidos el tratamiento del tema, el que solamente en casos que presentan caracteres de extrema gravedad o casi terminales, como son los de Colombia o México, aparece destacado en la agenda pública. La mayoría de las veces es motivo de un tratamiento escandaloso en los medios de prensa, de un uso maniqueo por parte de la política, y de una "contabilidad de éxitos policiales" en el ámbito de la política gubernamental.

La óptica de la responsabilidad y la confianza puede desglosarse en tres planos que se abordan en los dos acápite que siguen. Cada uno de estos planos tiene su especificidad analítica y de formulación de políticas. Sin embargo, el desafío consiste en poder articularlos en una política integrada y en un discurso comprehensivo.

2. La responsabilidad en materia de política pública sobre narcotráfico y consumo de drogas ilícitas

En primer lugar, existe algo que ha sido permanentemente mencionado aquí, y que está vinculado básicamente a los temas del consumo: la responsabilidad personal. Creo que ella debe destacarse siempre porque está relacionada con la autonomía del individuo, con su libertad, y con su capacidad volitiva y de discriminación frente al consumo y los riesgos que le implican como persona.

Por cierto, lo esencial de esto se relaciona profundamente con la cultura, aspecto que ya fue tratado en la presente reunión. Con todo, hay puntos que yo deseo recalcar y que me parecen importantes respecto a las otras responsabilidades que se presentan en el plano de las políticas: el tema de la **formación** y el de la **información**.

Nadie está capacitado para decidir acerca de lo que desconoce, o si no ha sido formado en el camino de la autonomía. Por lo tanto, el primer y básico elemento para activar la responsabilidad de los individuos es que ellos hayan sido formados en la autonomía intelectual y moral, y tengan un conocimiento pleno y veraz de todo lo concerniente al tema sobre el cual deben decidir.

Voy a ejemplificar lo que estoy diciendo. Una sociedad que se niega a informar o debatir sobre sexualidad –como la chilena, por ejemplo–, es una sociedad inhabilitada de antemano para eliminar los riesgos del contagio del sida. Y no habrá ninguna política pública capaz de superar el problema, mientras no se active la responsabilidad de los ciudadanos. Pero para que ello ocurra, la formación es el elemento vital.

Esa formación se refiere al ámbito ciudadano, que es el más general, amplio y compartido de la sociedad, y al cual se acoplan el resto de las formaciones valóricas del ámbito moral. Y tiene que ver básicamente con el individuo y sus mecanismos de socialización, con las escuelas, con la familia, con la comunicación pública y también con los sistemas de información, es decir, con lo que se pone a disposición de los individuos para su conocimiento.

Resulta una paradoja que vivamos en una sociedad que supuestamente es la sociedad del conocimiento y que hayan temas tabúes, que no se tratan o informan; y que, en definitiva, la ciudadanía aparezca como un problema jurídico de mayoría de edad. Aquí debe existir una visión formativa de la ciudadanía, una pre-ciudadanía, entendida como un proceso de socialización que implica debate e información acumulada en el tiempo, para producir ciudadanos responsables, con formación y capacidad de discriminación sobre los temas en que deben decidir. Valga aquí recordar las palabras de Erasmo de Rotterdam: "Es muy fácil mandar sobre asnos o bueyes, lo difícil y excelso es formar seres libres, en libertad".

La **responsabilidad individual** está referida al consumidor de droga. Quien consume es un ciudadano que tiene su parte de responsabilidad. Una visión puramente médica del problema de las drogas ve en cada consumidor un enfermo, omitiendo las dimensiones de la voluntad y de la libertad que el consumidor tiene en el proceso. **Las políticas que se desarrollan a partir de esta responsabilidad se refieren preferentemente al ámbito de la prevención.** Para que la responsabilidad individual pueda activarse, es necesario que previamente el individuo haya estado inserto en un **proceso de formación y tenga condiciones de información que le permitan discriminar en sus acciones.** Ello se logra a través de la formación, básicamente en las etapas de socialización primaria (escolaridad, educación familiar, comunicabilidad, etc.), y

de la información en las etapas de socialización intermedias y tardías (transparencia social del tema de las drogas, círculos de debate en el trabajo, conformación de centros de datos, tratamiento informativo, etc.). Todo lo que una sociedad gaste en prevención tendrá como marco de referencia el sistema formativo e informativo de dicha sociedad.

En segundo lugar, existe la responsabilidad colectiva de la comunidad. La responsabilidad de la comunidad en materia de narcotráfico y consumo de drogas ilícitas se refiere a la activación del control social preventivo que pueden ejercer las organizaciones comunitarias, y a los temas de la rehabilitación y reinserción social del drogadicto. Existe también aquí un aspecto importante relativo al control del territorio, cuestión fundamental en materia de narcotráfico, pues el espacio público representa siempre una vivencia concreta de la comunidad.

La comunidad no puede impedir que alguien consuma o alguien venda droga. Pero la acción colectiva puede generar mecanismos para que la prevención se afirme y desarrolle, dando lugar al llamado "**control social preventivo**". Este consiste en la creación de atmósferas sociales propicias para las acciones de negación de la droga, de rehabilitación y reinserción social del consumidor, y de sanción y rechazo (y eventualmente de colaboración con la autoridad) frente al tráfico.

La rehabilitación, en términos individuales, es el aspecto de mayor costo en materia de droga, y muy difícilmente puede solventarse sin la ayuda financiera de terceros. Por otra parte, y a partir de la introducción de instrumentos de mercado en la gestión de la salud y de control de gasto en la provisión de servicios por parte del Estado, es casi obvio que los seguros de salud no contemplen esta cobertura y que el Estado, a su vez, no puede ser el único o principal pagador. Sin embargo, **ningún Estado puede pasar el test político de la lucha contra la droga si no tiene políticas de rehabilitación**. Para ello sirve la responsabilidad colectiva. Por lo tanto, habrá políticas de rehabilitación allí donde la responsabilidad colectiva sea activada.

En un contexto de gestión pública moderna, no es posible pensar en responsabilidades alternativas sino en una combinación de responsabilidades, coherentemente articuladas. Las políticas públicas son cada vez menos participativas, pero tienen crecientes componentes de interacción. Las políticas de salud son un ejemplo claro de ello. No puede haber políticas de salud sin gestión y control de los beneficiarios, y eso no constituye un modelo participativo sino interactivo.

En este proceso de afirmación de la capacidad y de la virtud de la inclusión de los individuos privados en los sistemas decisorios y de gestión, no solo de la economía sino que de los asuntos sociales en general, la interactividad supone una cosa diferente a la simple participación. Supone cuotas importantes de capacidad de resolver por sí mismos, de corregir con autonomía decisiones en ámbitos políticos específicos, o de activar los elementos o los valores de orientación de la comunidad en la solución de un problema.

El punto de apoyo político de la responsabilidad colectiva son las comunas. Si se logra con políticas adecuadas activar la responsabilidad de la comunidad, se desarrolla un **elemento bisagra entre la máxima potencia de la prevención y la máxima eficiencia del control y la represión, optimizando los niveles de escala en el diseño de las políticas con contenido de rehabilitación**.

Finalmente, existe una responsabilidad fundamental que es la del Estado. Esta deriva de su obligación de proveer un orden jurídico y una orientación política en esta materia. La responsabilidad estatal se enfrenta a una doble tarea. Por una parte, generar políticas de

regulación y fomento que permitan que las otras responsabilidades, la individual y la colectiva, se expresen y desarrollen. Por otra, alcanzar la máxima eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales para el control y la represión del narcotráfico. El Estado tiene como obligación activar de manera adecuada la responsabilidad individual de los ciudadanos y la colectiva de la comunidad. No tiene que hacerse cargo de todo el problema, sino que debe asegurar la posibilidad de que la comunidad o el individuo puedan discriminar y actuar adecuadamente. Y esto es un aspecto de la política que se refiere, más específicamente, a la cultura política.

Al principio dije que consideraba que existía un déficit endémico en el aparato político latinoamericano para enfrentar el tema. Se repite hasta el cansancio que el mundo en que estamos viviendo es un mundo de gobiernos sistémicos, de una alta complejidad intersectorial, donde hay que coordinar recursos de diferente naturaleza a velocidades crecientes; y nosotros nos cansamos de decir que tenemos un mundo de Internet, de angustias culturales, de interacciones complejas, de desorientación, de traumas productivos. Pero nadie actúa consecuentemente. Entonces, lo primero que uno debe preguntarse es con qué paradigma cultural tanto la sociedad como el aparato político enfrentan los temas que deben resolver. Y aquí quiero reforzar una opinión, a partir básicamente de la experiencia chilena. El paradigma que se usa es el del 'productivismo tecnológico' y el 'disciplinamiento social'. Mucha tecnología, mucha penalización, poco razonamiento y poco debate. No se trata aquí de desmerecer o minimizar los éxitos parciales eventualmente alcanzados. De lo que se trata es que el tema no tiene rango político en la agenda, no existe como preocupación política central del Estado, y, como consecuencia, no hay políticas integrales y coherentes.

Puede apreciarse una gran cantidad de acciones del Estado que se desarrollan a ciegas entre sí, no cooperativamente, ni siquiera en el nivel del aparato público. De modo que este concepto de la complejidad sistémica del gobierno moderno empieza a ser paradójico, porque es sistémico solamente en el ámbito económico, o solamente en el ámbito sociológico, pero no lo es en cuanto a la responsabilidad política que tienen quienes deciden en estas materias.

Aceptada la línea argumental de las tres responsabilidades, la acción del Estado debiera concentrarse en el **desarrollo de políticas de regulación y fomento para el ámbito social, de desarrollo de sistemas de coordinación interinstitucional eficientes, y de desarrollo de una política policial eficaz.**

- a) En cuanto a las políticas de regulación y fomento, ellas debieran estar orientadas a:
 - **Formación de ciudadanía.** Como dije anteriormente, es el elemento básico de la prevención. La ciudadanía es un proceso formativo que comienza con las más tempranas etapas de socialización del individuo, y recién empieza a culminar con la mayoría de edad. Los pilares de este proceso son la familia y el sistema escolar, y el **concepto que se debe perseguir en la formación de los niños es el de autonomía protegida.** Una adecuada preparación en materia de drogas implica trabajar en este proceso de socialización con mucha formación temprana (a través de los currículos escolares, trabajo familiar a base de unidades pedagógicas formales, y otros), y mucha información técnicamente diseñada para que el individuo aprenda. Una sociedad que no logra cristalizar temas complejos difícilmente puede formar ciudadanos.
 - **Transparencia de información.** Mientras el tema de la droga y su entorno siga siendo un enigma para la sociedad (bandas, mafias, policías, políticos corruptos), y no un tema de la cotidianeidad sobre el cual la gente está formada e informada, difícilmente se podrá activar de manera eficiente la prevención, y menos crear las condiciones para un involucramiento masivo de la comunidad organizada en las tareas de

rehabilitación y control social preventivo. La motivación respecto a conversar los problemas, a reconocer sus raíces y componentes, y a contar con espacios de comunicación (función de la conversación y el lenguaje) realizada a nivel escolar, genera una actitud dialogística en las personas, que repercutirá de manera muy favorable en el tratamiento de los temas difíciles a nivel ciudadano. Con esto proponemos modelos de cooperación y tolerancia en oposición a modelos de conflictividad e intolerancia.

- **Generación de fondos y proyectos concursables para la comunidad organizada.** El criterio de las tres responsabilidades implica que el sostenimiento financiero de las acciones frente a las drogas no es exclusivo del Estado. De hecho existe un fuerte aporte privado para la rehabilitación y la reinserción, pero el común de la gente piensa que el combate contra las drogas es un problema del Estado. Esto no es así. La droga es, al mismo tiempo, un problema individual y social, y como problema social conlleva un fuerte componente público, aunque no necesariamente estatal.

El mayor gasto público actual lo constituye el sostenimiento de los mecanismos de represión y sanción. Sin embargo, está demostrado que este gasto no es enteramente eficiente, e incluso puede llegar a ser inútil, si no va acompañado de otras acciones que involucren el compromiso de los ciudadanos y de actores privados. La condición básica es que estos esfuerzos sean puestos en red y sean cooperativos entre sí, y para ello el Estado debe realizar acciones de fomento que orienten el interés ciudadano y potencien el gasto que se realiza en represión. Está demostrado que el gasto focalizado en poblaciones de riesgo no tiene repercusiones significativas si no ha sido activada de manera positiva la responsabilidad colectiva.

- **Coordinación social de proyectos.** Corresponde al Estado crear las condiciones de sinergia y coordinación en el ámbito social de los proyectos, especialmente en aquellos aspectos que tocan directamente a la política de drogas. Es decir, corresponde al Estado velar porque se produzca un acoplamiento efectivo de los esfuerzos propios y de la comunidad. Ya sea a través de las inversiones que realiza, o de los requerimientos técnicos para proveer de fondos a los proyectos, o creando los espacios de educación, comunicación y sociabilidad entre los actores sociales. Específicamente, los aspectos de salud, educación y equipamiento comunitario son idóneos para que aparezcan, efectivamente, los esfuerzos privados.

b) En cuanto al desarrollo de sistemas de coordinación interinstitucional, es necesario recalcar que la falta de eficiencia en esta materia puede incluso distorsionar el sentido de los esfuerzos del Estado. Ello es evidente cuando se carece de coordinación interna, o existen muchos organismos de acción social que no se reconocen entre sí ni se coordinan; o cuando estos organismos compiten entre sí –o con la propia comunidad organizada– por fondos financieros públicos, como ocurre en el caso de Chile. Un trabajo adecuado en esta materia debiera considerar a lo menos los siguientes principios:

- i) **La coordinación interinstitucional implica un conocimiento acabado de todas las instituciones públicas que tienen relación con el tema**, así como de los procedimientos, plazos y condiciones en que desarrollan su actividad. Ello es fundamental para que la autoridad política construya una interlocución coherente sobre el amplio conjunto de temas involucrados.
- ii) Esa coordinación debe observar un **principio de simetría ciudadana**, que vele por relaciones de complementariedad y cooperación entre los privados y el sistema público.

- iii) **Un aspecto central de esta coordinación es la formalización de una memoria institucional pública**, es decir, una base amplia de datos, con el mínimo posible de información reservada, que sirva como instrumento de consulta y enlace tanto para el sector público como para el privado. Este es un aspecto que puede ser implementado con la cooperación financiera e institucional de los organismos privados.
- c) En cuanto al desarrollo de una política policial eficaz, aparte de los temas relativos a la capacidad profesional, existen aspectos que son netamente del ámbito político y corresponde al Estado entregar las señales respectivas.
- **En primer lugar está la definición del territorio para el desarrollo de las acciones de represión y control.** El territorio es un concepto político y no un espacio, en materia de lucha contra las drogas. La distribución policial del territorio no siempre es coincidente con el territorio definido para políticas de rehabilitación o prevención, y viceversa. A su vez, la división político-administrativa de un país no calza, necesariamente, con una visión del territorio como espacio de sociabilidad y vida política. La articulación de barrios o entornos territoriales, el concepto de accesos y salidas, la integración transcomunal, son factores fundamentales a la hora de considerar el territorio como ámbito de acción. *No se debe olvidar que tanto en la estrategia de producción industrial, como en el microcomercio, el control o la impunidad territorial del narcotráfico es la base de su desarrollo.* El territorio no puede ser controlado por la policía de manera permanente. El territorio sólo puede ser controlado por la población. La policía es la referencia institucional del orden en el territorio, pero no de su control efectivo. De este hecho nace la necesidad de cooperación y confianza entre la población y la policía. Y también la necesidad de que en la mayor medida posible exista una compatibilidad territorial entre las acciones de prevención y de rehabilitación y reinserción que desarrolla la comunidad, y las de control y represión que efectúan los órganos policiales.
 - **En segundo lugar está el desarrollo de procedimientos ciudadanos por parte de la policía, y la construcción de rutinas de confianza entre la comunidad organizada y la fuerza policial residente en el territorio.** Este es uno de los aspectos más difíciles de la responsabilidad estatal, y en Chile presenta dificultades. Por razones doctrinarias y de composición de cuerpo, las policías de Chile (de Carabineros y de Investigaciones) tienen una estructura que privilegia la formación de unidades más que la formación de individuos, cuestión característica de los cuerpos militarizados. La reforma al procedimiento penal actualmente en curso en el país y que crea un Ministerio Público, se presenta como una oportunidad para un cambio significativo en esta materia, tanto por las exigencias técnicas de la investigación (mayor preparación individual), como por el tipo de relación exigida entre policía y ciudadanos en este sistema.

3. La construcción de confianza

Lo anterior naturalmente conduce al otro aspecto de mi exposición: la confianza. Creo que el enfoque extremadamente policial que el tema ha tenido hasta ahora en casi todos los países de América Latina, se debe básicamente a la falta de un paradigma cultural moderno, acorde con el tiempo que estamos viviendo, para enfrentar el diseño de políticas públicas cooperativas.

La confianza es un bien público fundamental en el funcionamiento de un sistema cuya dinámica y complejidad son crecientes. La certeza, en cuanto a las instituciones, procedimientos

y resultados, debe producirse ex ante en la fe del ciudadano, para que el sistema funcione de manera sana.

Si se analizan las encuestas se comprueba que la confianza interpersonal en Chile es una de las más bajas del mundo; o sea, nadie le cree al del lado. Y siguiendo por América Latina también queda claro que la confianza interpersonal, o la confianza en las instituciones, es extraordinariamente baja. Esto no es el simple resultado de la desafección ciudadana por la política, sino que surge de rutinas y conductas percibidas como de sentido común en la sociedad, y que la cultura ciudadana vigente no cuestiona o piensa que no pueden ser cambiadas.

Pienso que los aspectos policiales son los que mejor sirven para ejemplificar el tema de la confianza, cuando se habla de políticas públicas sobre la droga. En este caso, la creación de confianza se refiere a una atmósfera de conocimiento mutuo entre la policía y la ciudadanía (excluye la propaganda), sobre la base de acciones y rutinas que precisan tiempo para madurar.

Sin embargo, enfoques extremadamente policiales en los órdenes normativos y desconfianza se pueden encontrar a menudo, y muchas veces en cuerpos policiales de alto profesionalismo y de casi inexistentes grados de corrupción. En Chile, por ejemplo, la policía uniformada de Carabineros está impregnada de procedimientos intimidatorios frente a situaciones de diferente naturaleza. Cuando se concurre a una comisaría policial a pedir un salvoconducto para cambiarse de casa en un sector popular, lo más probable es que se trate a la persona como un sospechoso o un detenido, y no como un ciudadano que va a realizar un simple trámite. Lo hacen esperar, no se le dan explicaciones, y en el fondo lo someten a un rígido procedimiento judicial. Las comisarías de Carabineros en los sectores populares de Chile son verdaderos fuertes instalados en el centro de una población, como si representaran una fuerza de ocupación extranjera.

Entonces, cabe preguntarse: ¿qué confianza puede tener la comunidad para colaborar, o para integrarse en red con la policía, en estas condiciones?

Pero esto no es solo un problema de Chile sino de América Latina, donde en general la tradición es de policías militarizadas, vale decir, de cuerpos que privilegian básicamente la formación de la unidad policial por sobre la formación en el trato con los ciudadanos. Por eso el tema de la confianza en un sistema político es un acto de fe ciudadana, y el problema es que las interacciones entre los ciudadanos están cargadas de tabúes y mitos, de visiones y pesos morales que dificultan que la confianza se establezca. Y esta resulta esencial al interior de la sociedad para crear redes cooperativas complejas, modernas y eficientes, a fin de que los esfuerzos desarrollados en el ámbito de responsabilidad del Estado o de responsabilidad de la comunidad sean bien percibidos y generen de vuelta información y control preventivo, y para que la comunidad y el Estado puedan a su vez potenciar la responsabilidad del individuo.

El establecimiento de una inteligencia estratégica ordenadora por parte del Estado, debería otorgarle al tema en cuestión un estatuto político acorde con su incidencia social y su significado potencial para las instituciones, creando el sistema de referencia básico para que la confianza se exprese. Nada es más patético que una democracia que termine dependiendo en esta materia de su visión acerca de "policías buenos" y "policías malos", y esto tiene que ver con la forma en que el tema se pone en la agenda.

En este sentido, hay aspectos donde se confunde el principio de la reserva – necesaria en los niveles de decisión y sobre ciertas materias–, con los principios de la discrecionalidad amplia y del secreto, que no corresponden en una democracia consolidada y moderna. Esto tiene

relación con la carencia de una aptitud técnica para tomar decisiones críticas y de coordinación en situaciones que tocan la seguridad interior, lo que suele transmitirse "en cascada" a la opinión pública, en un desencadenamiento de apariencias espontánea. Pareciera entonces como si de repente irrumpiera un caso que mueve a escándalo, y luego se llamara a la opinión pública mediante discursos o por los medios de comunicación masivos para que discuta la trascendencia y la gravedad del tema. Lo que resulta es siempre una actitud reactiva, que se expresa en una sobredemanda de recursos técnicos y policiales, y poco reflexiva acerca de cuáles son los niveles apropiados de articulación y qué esfuerzos se deben desplegar para orientar correctamente las decisiones.

4. Algunas conclusiones

Para terminar quisiera abordar brevemente algunos aspectos que, además de los mencionados más arriba, son básicos para diseñar las políticas públicas en esta materia.

En primer lugar, el Estado debe en el ejercicio de su responsabilidad convencerse de que no podrá erradicar el tema de las drogas. Si se habla con cualquier joven se constata que es una cobaya humana ingiriendo drogas y combinándolas con licor para descubrir sus efectos. Los productos químicos y los fármacos son un gran tema, y tal vez el gran tema del futuro en materia de drogas. Tanto las policías como los grandes centros de investigación del mundo están señalando que el tema de las "drogas de fórmula manipulada" como el "éxtasis", el crack, y todas aquellas que provienen de los fármacos— y las facilidades técnicas con que se pueden elaborar psicoactivos, constituyen un gran problema. Por lo tanto, creo que la erradicación es una ficción que atenta contra los principios de un buen gobierno y termina desviando las responsabilidades.

Lo que el Estado debe plantear es básicamente una política de contención, que tenga entre sus elementos el principio que llamo de *discrecionalidad reglada*, es decir, una capacidad de discriminar la oportunidad en que interviene, bajo responsabilidad política. Como es el caso de los Países Bajos, donde existe un organismo encargado de la intervención penal.

En segundo lugar, es necesario generar un ámbito de cooperación política sistémica sobre esta materia. Aquí hay una línea divisoria de políticas que es fundamental, y que en el caso de Chile está totalmente quebrada; esto es, la defensa de las instituciones. El gran capital que tiene un país para defenderse es básicamente el funcionamiento secular, honesto, claro y transparente de sus instituciones políticas. La porosidad de las instituciones políticas o la irresponsabilidad de mezclarlas con el trajín político sacando pequeñas ventajas de un uso irresponsable del tema, favorece mucho más a los narcotraficantes y al crimen organizado que a la democracia y a la institucionalidad.

En tercer lugar, es fundamental el fortalecimiento del autocontrol, a través de la formación ciudadana en un contexto de libertades públicas. Es preciso llevar el tema a las escuelas, introduciéndolo como una política de formación de autonomía responsable y de información que permita, de alguna manera, la expresión sana del individuo. Tal como la democracia debe invertir en ciudadanos para que la respeten, la sociedad debe invertir en seres humanos, capaces del autocontrol y de la decisión discriminada sobre el uso de sus libertades en la sociedad.

En cuarto lugar, cabe señalar que este tema no se puede enfrentar sin una reforma profunda de los procedimientos policiales y del procedimiento penal, a fin de que operen como elementos sinérgicos en las políticas gubernamentales.

Por último, se hace necesario contar con una inteligencia civil estratégica, que domine los planos políticos y policiales del tema, y que integre en red el conjunto de esfuerzos que hace la sociedad. Esta es una responsabilidad de la elite política, que debe expresarse en un compromiso de defensa de las instituciones democráticas, eficiencia en la gestión y transparencia en el tratamiento público. Una inteligencia civil estratégica no es lo mismo que la inteligencia policial: es algo más amplio, que permite el desarrollo de una política de Estado, una convergencia funcional y doctrinaria de sus instituciones, y un compromiso de cooperación política entre las elites, más allá de las divergencias partidarias.

Esta tarea se ve facilitada por la generación de redes activas de cooperación entre los órdenes público y privado, que podrían resultar de una potencia insospechada. Pero ellas no surgen de manera espontánea, por lo menos en las dimensiones que se precisa. Por lo tanto, el Estado debe fomentar su desarrollo, debe invertir recursos y crear confianza entre los actores, con políticas y acciones específicas. Ello no es solo un problema de más recursos, sino también de cómo se combinan los ya existentes. En Chile no tenemos policía aduanera; las policías de Carabineros e Investigaciones no pueden ingresar a los recintos portuarios sin autorización de la Armada, porque ellos dependen de la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante; el Instituto de Salud Pública recibe muestras enviadas por los juzgados, las analiza y emite informes, pero ellos no se acumulan en una memoria más amplia, que sería útil para el diseño de políticas; el Servicio de Impuestos Internos tiene una enorme información residual que serviría para detectar el lavado de dinero, que no se usa; y las organizaciones comunitarias tienen una enorme cantidad de información sobre el microcomercio de drogas ilícitas, que tampoco circula. Podríamos hacer una larga enumeración de problemas que tienen que ver con la falta de coordinación y de definición estratégica. Ese es un déficit de carácter político que, por más éxitos parciales que se tengan –y debemos tenerlos, porque nada es igual a cero–, sigue pesando como una gran hipoteca para un manejo estratégico eficiente en materia de políticas públicas, no solo en Chile sino que en toda América Latina.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Albrecth, Hans-Jorg y Van Kalmthout, Anton (1989), *Drug Policies in Western Europe*, Freiburg, Institut Max Planck.
- Alternativa (1996), N°5, noviembre.
- Andrade, X. (1991), "Actores sociales y políticas antidrogas: los pequeños traficantes", *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*, B. Bagley, A. Bonilla y A. Páez (comps.) Coral Gables, Florida, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/North-South Center, Universidad de Miami.
- Archambault, E. y Greffe (1985), X., *Les économies non-officielles*, Paris, Maspéro.
- Ávila, José María (1991), "Camino a la cárcel: la crisis del sistema carcelario. La nueva delincuencia en Chile", Santiago de Chile, Universidad Diego Portales/Ediciones SEI.
- Barragán, Jacqueline y Ricardo Vargas (1995), "Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional", *Drogas, poder y región en Colombia*, R. Vargas (Comp.), vol. 2, Santafé de Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- Berman, Marshall (1991), *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Santafé de Bogotá, Siglo Veintiuno Editores.
- Bertram, E. y otros (1996), *Drug War Politics. The Price of Denial*, Berkeley, University of California Press.
- Bowsher, Charles (Contralor General de los Estados Unidos) (1990), "El problema de la droga en Estados Unidos persiste", *Economía Colombiana*, Santafé de Bogotá, febrero-marzo.
- Branegan, Jay, (1996), "Dutch dilemma (1996), Drugs 'R' us", *Time* (29 abril).
- Braunstein, N. (1983), *Las pulsiones y la muerte*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- Brochu, S. (1993), "Etat des connaissances scientifiques concernant la relation drogue-crime", *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, vol. 46, N° 3.
- Brodeur, J.P. (1989), "Ordre public et ordre privé", *Revue internationale de criminologie et de police technique*, vol. 41, N°4.
- Camacho, A. y A. Guzmán (1990), *La violencia y la multiplicidad de las violencias*, Cali, Universidad del Valle.
- Camacho, A. (1996), "La triple dimensión de la democracia y la violencia en las Américas", documento presentado al Seminario "La cultura de la violencia y sus antídotos", Caracas, Ateneo, julio, inédito.
- Cambio 16 (1992), Madrid, 11 de mayo.
- Cárdenas, Mauricio y Garay (comp.)(1993), *Macroeconomía de los flujos de capital*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.

- Carlson, Beverley A. (1997), "Proposal for an ECLAC social indicators programme and annual report on the social state of the region", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo, inédito
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954(CONF.86/3)), Santiago de Chile, marzo.
- ____ (1996), 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 (LC/L.958), Santiago de Chile, julio.
- ____ (1996), "Significación económica y social de la producción, tráfico y consumo de drogas" (LC/R.1695(Sem.87/3), Santiago de Chile.
- Césoni, María Luisa (comp.) (1996), *Usage des stupéfiants: politiques européennes*, Geneve, Georg Editeur.
- Chile, Ministerio del Interior de Chile (1993), *Política y Plan Nacional de Prevención y control de Drogas*, Santiago de Chile.
- Cohen, P. (1990), *Drugs as a Social Construct*, Utrecht: Elinkwisk.
- CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes), (1996), *Conceptos, básicos y herramientas para la prevención de drogas*, Santiago de Chile.
- Cundiff, Kirby R. (1994), "Crime and the drug war", *Claustrophobia*, agosto.
- Davis, N.J. (1987), "The politics of violence: A reassessment", *Violence, Aggression and Terrorism*, vol. 1, N° 2.
- De Chisleul Praslin, Charles Henry (1991), *La drogue, une économie dynamisée par la répression*, Paris, Press du CNRS.
- Del Olmo, Rosa (1993), "¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina", *Nueva sociedad*, Caracas.
- ____ (1986), *La cara oculta de la droga*, Bogotá, Temis.
- ____ (1975), "Limitaciones para la prevención de la violencia", *Los rostros de la violencia*, Maracaibo, Universidad del Zulia.
- Del Olmo, Rosa y Edgar Saavedra (1991), *La Convención de Viena y el narcotráfico*, Santafé de Bogotá, Temis.
- Departamento de Estado (1997): Informe sobre derechos humanos", Santafé de Bogotá, enero.
- Díaz Ripolles, José Luis (1989), "Principles of a new drug policy in Western Europe from a Spanish point of view", *Drug Policies in Western Europe*, Hans-Jörg Albrecht y Anton Van Kalmthout, Freiburg, Institut Max Planck.
- ____ (s/f), "Alternativas a la actual legislación sobre drogas", *Nuevo foro penal*, Santafé de Bogotá, N°54.
- Eastman, Jorge Mario (comp.) (1993), *Amapola, coca y...*, Santafé de Bogotá, Parlamento Andino.
- El espectador* (1991), Santafé de Bogotá, 28 de junio.
- El Mercurio* (1997a), "Drogas enturbian relaciones franco-holandeses", Santiago de Chile, 9 de enero.
- ____ (1997b), "Expertos critican idea de legalizar marihuana", Santiago de Chile, 24 de febrero.
- El país* (1996), Cali, 8 de abril.
- El tiempo* (1992), Santafé de Bogotá, 16 de junio de 1992.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo 18.
- Ehrenber, Alain y Migon, Patrick (1991), *Drogues, politique et société*, Paris, Le Monde Editions.
- Elzo, J. (coord.) (1992), *Delincuencia y drogas: análisis jurídico y sociológico de sentencias emitidas en las audiencias provinciales y en los juzgados de la Comunidad Autónoma Vasca*, Bilbao, Secretaría de la Presidencia del Gobierno.
- Estados Unidos, Departamento de Justicia (1988), *Report to the Nation on Crime and Justice*, segunda edición, Washington, D.C., United States Government Printing Office.

- Fagan, J. y Ko-Lin Chin (1990), "Violence as regulation and social control in the distribution of crack", *Drugs and Violence: Causes, Correlates and Consequences*, Mario de la Rosa y otros (comps.), NIDA Research Monograph, N°103, Rockville, Instituto Nacional encargado del uso indebido de drogas.
- Fonseca, Germán (1992), "Economie de la drogue: taille, caractéristiques et impact économique", *Tiers Monde*, vol.33, N°131, París
- Gamarra, Eduardo (1994), *Entre la droga y la democracia*, La Paz, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- GAO (General Accounting Office) (1991), Informe sobre Colombia, Washington, D.C.
- Garay, Luis (1993), *Macroeconomía de los flujos de capital*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo/Fundación Friedrich Ebert (Fescol).
- García Díaz, Fernando (1996), "Lavado de dinero y narcotráfico. La droga como negocio. Documentos docentes. Universidad Central, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Garzón, Edgar (1997), "Aspectos legales y praxis del narcotráfico y lavado de dinero en Colombia", en F. Thoumi, (Comp.), *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, F. Thoumi (comp.), Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- Goldstein, P.J. (1995), "The drugs/violence nexus: A tripartite conceptual framework, *The American Drug Scene: An Anthology*, J.A. Inciardi y K. McElrath (comps.), Los Angeles, Roxbury Publishing Co.
- Gómez, Hernando J. (1985), "El tamaño del narcotráfico y su impacto económico", *Economía colombiana*, N°226-227, febrero-marzo.
- _____ (1988), "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución e impacto económico", *Coyuntura Económica*, vol. 18, N° 3, septiembre.
- _____ (1990), "Colombian Illegal Economy: Size, Evolution and Economic Impact", Washington, D.C., Brookings Institution, inédito.
- Henman, Anthony (1995), *Drogues légales. L'expérience de Liverpool*, París, Editions du Léopard.
- Hernández, Manuel (1997), "Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico", *Drogas ilícitas en Colombia: impacto económico, político y social*, Francisco Thoumi (comp.), Santafé de Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Dirección Nacional de Estupefacientes/Ariel-Ciencia Política.
- Hulsman, Louk, (1987), "La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión", *Nuevo Foro Penal*, Bogotá, N° 35, enero-marzo.
- Instituto Nacional de la Juventud (1995), *Revista INJ*, Departamento de Comunicación y cultura, mayo.
- Jaan Kraan, Diirk,(1996), "La politique néerlandaise en matiere de stupéfiants: une perspective économique", María Luisa Césoni (comp.), Ginebra, Georg Editeur.
- Jacques, Jean-Pierre, "Le modèle Hollandais: des toxicomanes nombreux et en bonne santé", en *Psychotropes*, vol. 3, N°3, Montreal.
- Junguito, Roberto y Carlos Caballero (1979), "La otra economía", *Coyuntura económica*, vol. 8, N°4, diciembre.
- Kalmanovitz, Salomón (1990), "La economía del narcotráfico en Colombia", *Economía Colombiana*, N° 226-227, febrero-marzo.
- Kalmanovitz, Salomón y Rafael H. Bernal (1994), "Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", *Drogas, poder y región en Colombia*, Ricardo Vargas (comp.), vol. 1, Santafé de Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- Kops, Hans, "The Dutch policy on drugs", *Holland Horizon*, vol. 8, N°2, junio.
- La prensa* (1990), Santafé de Bogotá, 1 de marzo.
- Labrousse, Alain (1991), *La drogue, l'argente et les armes*, París, Fayard.
- Lamas, Luis (1995), "Estudio sobre aspectos legales: praxis penal del control del lavado de dinero en el Perú", Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Leal, Claudia (1995), *A la buena de Dios: colonización en la Macarena, Rios Duda y Guayabero*, Santafé de Bogotá, Centro de Estudios de la Realidad colombiana/Fundación Friedrich Ebert (CEREC/FESCOL).

- López, Andrés (1997), "Costos para el gobierno colombiano del combate a la producción, la comercialización y el consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico", *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, F. Thoumi, (comp.), Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- Maguire, Kathleen, Ann L. Patore y Timothy J. Flanagan (comps.) (1993), *Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1992*, 20th anniversary edition, Washington, D.C., United States Government Printing Office.
- "Manifiesto de Málaga" (1989), *Jueces para la democracia*, N°9, Madrid, diciembre.
- McCoy, Alfred W. (1990), "Golden triangle: Southeast Asia and the failure of international drug interdiction 1890-1990. War on drugs. Lessons in history and public policy", Madison, Wisconsin, mayo, inédito.
- Millán Pérez, Fernando y Eduardo Santos Quiñones (1986), "La guerrilla en Colombia, una negación a la ideología y la política", *Revista de las Fuerzas Armadas*, vol.51, N°160, julio-septiembre.
- Molano, Alfredo (1990), *Aguas arriba: entre la coca y el oro*, Santafé de Bogotá, El Áncora Editores.
- _____ (1987), *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*, Santafé de Bogotá, El Áncora Editores.
- _____ (1989), *Siguiendo el corte: relatos de guerras y de tierras*, Santafé de Bogotá, El Áncora Editores.
- Myers, W.H. (1995/96), "The emerging threat of transnational organized crime from the East", *Crime, Law and Social Change: an International Journal*, vol. 24, N° 3.
- Nadelmann, Ethan (1993), "Pensando seriamente en alternativas a la prohibición de las drogas", *Materiales de Lectura de la Conferencia Internacional de Drogas y Narcotráfico, Propuestas desde la Región Andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas, julio, inédito.
- _____ (1992), "Régimes globaux de prohibition et trafic international de drogue", *Tiers Monde*, París, vol.33, N° 131.
- _____ (1990), "Prohibición de la droga en Estados Unidos: costos, consecuencias y alternativas", *Economía Colombiana*, Santafé de Bogotá, N° 226-227, febrero-marzo.
- Newsweek* (1991), "Á widening drug war", 1 de julio.
- Nino, Carlos Santiago (1991), "¿Es la tenencia de drogas con fines de consumo personal una de las acciones privadas de los hombres?", *Constitución y derechos humanos. Jurisprudencia nacional e internacional y técnicas para su interpretación*, Jonathan Miller y otros, Buenos Aires, Astrea.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (1997), *Sistema Interamericano de Información sobre Drogas de la comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)*, Internet [<http://www.oas.org/EN/PROG/W3/ES/cicad.htm>].
- _____ (1995), *Informe final de la Primera Reunión Técnica para el Estudio de las Normas sobre las Estadísticas de la Demanda de Drogas*, México, D.F., comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
- _____ (1995), *Informe final de la Primera Reunión Técnica para el Estudio de las Normas sobre las Estadísticas de la Demanda de Drogas*, México, D.F., Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
- Países Bajos, Ministerio de Relaciones Exteriores (1996a), *La política holandesa sobre la droga: continuidad y cambio*, La Haya.
- _____ (1996b), *Preguntas y respuestas sobre la política holandesa de la droga*, La Haya, enero.
- _____ (1996c), *La política sobre la droga*, La Haya.
- Palacio, Germán y Fernando Rojas, (1990), "Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano", *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, Germán Palacio, Santafé de Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos/Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (ILSA/CEREC).
- PNUFID (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas) (1997), *World Drug Report 1997*, Nueva York, Oxford University Press.

- Rensselaer, Lee (1995), "Global reach: The threat of international drug trafficking", *Current history*, mayo.
- Reuter, Peter (1987), "Eternal hope: America's Quest for narcotics control", *Combating International Drugs Cartels: Issues for US Policy*, Senate Caucus on International Narcotics Control, Washington, D.C., US Government Printing Office.
- Rey Navas, Javier Enrique (1996), "La narcoguerrilla: una grave amenaza para Colombia y el mundo", *Revista de las Fuerzas Armadas*, vol.51, N°160, julio-setiembre.
- Reunión de expertos sobre economía y consumo de drogas ilícitas en América Latina y el Caribe (CEPAL, Santiago de Chile, 13 al 15 de enero de 1997).
- Reyes, Alejandro 1997 "La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia", *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, F. Thoumi (comp.), Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- Rocha, Ricardo (1997) "Aspectos económicos de las drogas ilegales en Colombia", *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, F. Thoumi, (comp.), Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- Ruggiero, Vincenzo, (1996), "Législation britannique en matières de stupéfiants: limites d'un modèle médico-policiér", *Usage des stupéfiants: politiques européennes*, María Luisa Césani (comp.), Ginebra, Georg Editeur.
- Ruiz Hernández, Hernando (1979) "Implicaciones sociales y económicas de la producción de la marihuana", *Marihuana: legalización o represión*, Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (comp.), Santafé de Bogotá, Biblioteca ANIF de Economía.
- Sauloy, Mylene y Yves Le Bonnac(1992), *A qui profite la cocaine?*, París, Calman Lévy, 1992.
- Sarmiento, Eduardo (1990), "Economía del narcotráfico", *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Carlos G. Arrieta y otros (comps), Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Semana*, 24 de septiembre de 1996.
- _____, N° 377, julio de 1989.
- Shearing, C.D. y Ph. C. Stenning (1984), "From the panopticon to Disney World: The Development of discipline", *Perspectives in Criminal Law: Essays in Honour of John Ll. J. Edwards*, A.N. Dobb y E.L. Greenpan (comps), Toronto, Canada Law Book.
- Sheptycki, J.W.E. (1995), "Transnational Policing and the makings of a postmodern state", *British Journal of Criminology*, vol. 35, N° 4.
- Thoumi, Francisco (1997) (comp.), *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- _____, (1994), *Economía política y narcotráfico*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Time* (1989), "A torrent of dirty dollars", 18 de diciembre.
- Tokatlian, Juan (1990), "La política exterior de Colombia hacia Estados Unidos, 1978-1990: el asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washington", *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Carlos G. Arrieta y otros (comps), Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- _____, (1997), "La política pública contra las drogas de la administración del Presidente César Gaviria (1990-1994) y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos: los límites de la autonomía y los dictados del prohibicionismo", *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, F. Thoumi, (comp.), Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- PNUFID (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas) (1995), "The social and economic impact of Drugs", documento presentado a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, marzo.
- Uribe, Sergio y Sara Mestre (1997), "Los cultivos ilícitos en Colombia. Evaluación: extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria", *Drogas ilegales y sociedad en Colombia*, F. Thoumi,(comp.) Santafé de Bogotá, Editorial Planeta.
- Urrutia, Miguel (1990), "Análisis costo-beneficio del tráfico de drogas para la economía colombiana", *Coyuntura económica*, Vol. 20, N° 3, octubre.

- Van Kalmouth, A.M., (1989), "Characteristics of drug policy in the Netherlands", *Drug Policies in Western Europe*, Hans-Jorg Albrecht y Anton Van Kalmthout, Freiburg, Institut Max Planck.
- Vargas M., R. (1996), "Colombia y el área andina: los vacíos de la guerra", *Controversia*, N°169, Santafé de Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), noviembre.
- Vargas, R. y J. Barragán (1993), *Economía y violencia del narcotráfico en Colombia*, Santafé de Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- Villamarín, Luis Alberto (1996), *El Cartel de las FARC*, Santafé de Bogotá, Ediciones el Faraón, junio.
- Wiarda, J., (1989), "Drug Policies in Western Europe" *Drug Policies in Western Europe*, Hans-jorg Albrecht y Anton Van Kalmthout, Freiburg, Institut Max Planck.

Lista de entrevistados:

- Jeroen Roodenburg, Segundo Secretario de la Embajada Holandesa, Santiago de Chile.
- Pedro Naveillan, Director del Instituto Chileno de Salud Mental (ICHISAME), Santiago de Chile.
- Fernando García Díaz, Entrevista, enero de



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$20 para la versión en español y de US\$22 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) son de US\$35 para la versión español y de US\$40 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.
1987,	685 pp.

1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995,	348 pp.	1994-1995,	332 pp.
1995-1996,	349 pp.	1995-1996,	335 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe /
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	865 pp.
1988,	782 pp.	1996,	866 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.

- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 ***The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects***, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 ***Latin America: international monetary system and external financing***, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 ***ECLAC 40 Years (1948-1988)***, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 ***The environmental dimension in development planning I***, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden***, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 pp.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 ***Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.

- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean***, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 ***Policies to improve linkages with the global economy***, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
- 42 ***Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics***, 1996, 116 pp.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 ***The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995***, 1996, 120 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 ***Regional appraisals of the international development strategy***, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n ***Canada and the foreign firm***, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 ***The water resources of Latin America. Regional report***, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 ***International development strategy and establishment of a new international economic order***, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.

- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.

- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 ***Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan***, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 ***Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean***, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 ***The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth***, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 ***Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options***, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 ***The evolution of the Latin American Economy in 1986***, 1988, 95 pp.
- 59 ***Protectionism: regional negotiation and defence strategies***, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 ***Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"***, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 ***Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites***, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 ***The evolution of the Latin American economy in 1987***, 1989, 84 pp.

- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 ***The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean***, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 ***Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade***, 1990, 126 pp.
- 66 ***The Caribbean: one and divisible***, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 ***Postwar transfer of resources abroad by Latin America***, 1992, 90 pp.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 ***Labour reform and private participation in public-sector ports***, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.

- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980, 1991*, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.

Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.

- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.

- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.

- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 ***The economic evolution of Japan and its impact on Latin America***, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 ***The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean***, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 ***Agriculture, external trade and international co-operation***, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 ***Transnational bank behaviour and the international debt crisis***, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution***, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile, (1974-1989) Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989) El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150, pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.
- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, II parte, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.