

DROGAS ILEGALES ECONOMIA Y SOCIEDAD EN LOS ANDES

FRANCISCO ELIAS THOUMI

2016

En memoria de Elsa Alvarado, Jesús Antonio “Chucho” Bejarano, Darío Betancourt, Mario Calderón y Hernán Henao, asesinados por pensar, enseñar, escribir y defender los derechos humanos en Colombia.

INDICE

SIGLAS Y ACRONIMOS.....	7
UNA NOTA SOBRE LA PRESENTE EDICION	10
PREFACIO	11
PRESENTACIÓN.....	13
PRIMERA PARTE	19
HISTORIA Y ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILÍCITAS	19
CAPÍTULO PRIMERO	20
DESARROLLO, PERCEPCIONES Y ACTITUDES RELACIONADAS CON LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LOS PAÍSES ANDINOS ...	20
I.INTRODUCCIÓN.....	20
II. ACTITUDES, PERSPECTIVAS Y MODELOS ESTADOUNIDENSES.....	22
III. ACTITUDES, PERSPECTIVAS Y MODELOS DE LOS PAÍSES ANDINOS	29
IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN	41
CAPÍTULO SEGUNDO.....	43
LA SOCIOECONOMÍA DE LA PRODUCCIÓN DE DROGAS ILEGALES	43
I. INTRODUCCIÓN.....	43
II. LA VENTAJA COMPETITIVA EN DROGAS ILEGALES.....	47
III. LA ECONOMIA DE LAS ACTIVIDADES CRIMINALES	49
A. EL MODELO ECONOMICO SIMPLE	49
B. EL PAPEL DE LOS “VALORES MORALES”.....	51
C. VALORES MORALES Y RESTRICCIONES AL COMPORTAMIENTO	52
D. EL MODELO MODIFICADO Y EL CAPITAL SOCIAL	54
E. LAS RESTRICCIONES INTERIORIZADAS	56
F. LAS RESTRICCIONES EXTERNAS	57
IV. APLICACIONES DEL MODELO: EL ÍNDICE DE DELINCUENCIA ECONÓMICA EN UNA SOCIEDAD Y LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS CONTRA EL DELITO.....	59
V. EL MODELO Y LA CAUSALIDAD DE LAS DROGAS ILEGALES EN LOS ANDES....	63
CAPÍTULO TERCERO.....	65
DESARROLLO Y ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA ILEGAL EN LOS ANDES	65
I. INTRODUCCIÓN.....	65
II. LA INDUSTRIA ILEGAL EN COLOMBIA	65

A. MARIHUANA	66
B. COCA Y COCAÍNA.....	68
C. AMAPOLA, OPIO Y HEROÍNA	73
D. “CARTELES”, REDES DE MERCADEO, GUERRILLA Y PARAMILITARES	74
III. LA INDUSTRIA EN BOLIVIA	84
A. COCA TRADICIONAL	85
B. LA COCA NUEVA	86
C. LA ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA.....	89
D. LA INDUSTRIA EN LOS AÑOS NOVENTA.....	93
III. LA INDUSTRIA PERUANA.....	96
A. COCA TRADICIONAL, ASENTAMIENTOS E INDUSTRIA LEGAL EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA.....	96
B. LA INDUSTRIA EN LOS AÑOS NOVENTA	101
SEGUNDA PARTE.....	105
LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA ANDINA DE LAS DROGAS ILEGALES	105
CAPÍTULO CUARTO	106
EL TAMAÑO DE LA INDUSTRIA ILEGAL	106
I. PROBLEMAS GENERALES DE LA MEDICIÓN	106
II. LOS CÁLCULOS COLOMBIANOS	109
III. LOS CÁLCULOS BOLIVIANOS	113
IV. LOS CÁLCULOS PERUANOS.....	115
CAPÍTULO QUINTO	118
EFFECTOS SOCIALES, POLÍTICOS Y AMBIENTALES DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES: CONSIDERACIONES GENERALES	118
I. INTRODUCCIÓN	118
II. CONSECUENCIAS PRIMORDIALMENTE ECONÓMICAS.....	118
A. TEMAS GENERALES.....	118
B. EFECTOS DE LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	119
C. LIMITACIONES AL LAVADO DE DINERO.....	120
D. EFECTOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.....	124
E. EFECTOS PRIMORDIALMENTE SOCIALES Y POLÍTICOS.....	125
1. Introducción	125
2. Drogas ilegales y corrupción	125
CAPÍTULO SEXTO	133

LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES EN COLOMBIA	133
I. EFECTOS PRIMORDIALMENTE ECONÓMICOS.....	133
A. LIMITACIONES Y EFECTOS DEL LAVADO DE DINERO	133
B. EFECTOS MACROECONÓMICOS	136
C. EFECTOS ESTRUCTURALES	138
D. EFECTOS REGIONALES Y SECTORIALES.....	140
E. COSTOS DEL GOBIERNO EN LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”	141
II. LAS DROGAS ILEGALES Y EL MEDIO AMBIENTE	142
III. EFECTOS PRIMORDIALMENTE SOCIALES Y POLÍTICOS	145
A. CONSIDERACIONES GENERALES	145
B. DROGA Y POLÍTICA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA Y COMIENZOS DE LOS NOVENTA	147
C. DROGAS Y POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN SAMPER.....	152
D. ALGUNOS DETALLES SOBRE EL NEXO ENTRE POLÍTICA Y CRIMEN.....	156
1. Ejemplos de connivencia delictiva/política	156
2. Dineros de la droga y política electoral	157
CAPÍTULO SEPTIMO.....	163
LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA ILEGAL EN BOLIVIA Y PERÚ	163
I. EFECTOS PRIMORDIALMENTE ECONÓMICOS.....	163
A. LAS DROGAS ILEGALES Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL	163
B. OTROS EFECTOS MACROECONOMICOS EN EL PERU.....	166
C. LOS ENCADENAMIENTOS HACIA ATRÁS EN EL PERU	168
D. ALGUNAS PECUALIARIDADES DE LAS ESTIMACIONES DE LOS EFECTOS EN BOLIVIA.....	168
E. EFECTOS SOBRE EL EMPLEO.....	171
F. EFECTOS REGIONALES	171
II. EFECTOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE	172
III. EFECTOS PRIMORDIALMENTE SOCIALES Y POLÍTICOS	175
A. ALGUNOS EFECTOS SOBRE BOLIVIA	176
1. El nexo narco-político-militar.....	176
2. Otros efectos	180
B. ALGUNOS EFECTOS SOBRE PERÚ	181
TERCERA PARTE.....	184
VULNERABILIDAD DE LOS PAÍSES ANTE LAS DROGAS ILEGALES	184
CAPÍTULO OCTAVO	185

DROGAS ILEGALES, VIOLENCIA Y DIFERENCIAS SOCIALES	185
I. INTRODUCCIÓN.....	185
II. MESTIZAJE, FORTALEZA COMUNITARIA E INDIVIDUALISMO EN LOS TRES PAÍSES	186
III. EL PAPEL DEL GOBIERNO CENTRAL, LOS PARTIDOS	190
POLÍTICOS Y EL EJÉRCITO	190
IV. URBANIZACIÓN Y DIFERENCIAS EN LA MIGRACIÓN	194
V. VIOLENCIA EN COLOMBIA Y COMPARACIÓN CON LA VIOLENCIA RURAL.....	195
A. VIOLENCIA EN COLOMBIA	195
B. VIOLENCIA Y MIGRACIÓN ENTRE ZONAS RURALES EN COLOMBIA	197
C. VIOLENCIA RURAL Y GUERRILLA EN PERÚ	199
D. UNA COMPARACIÓN ENTRE REGIONES DE CULTIVO DE COCA	203
CUARTA PARTE	207
POLITICAS CONTRA LAS DROGAS.....	207
CAPÍTULO NOVENO	208
BREVE RESUMEN DE LA TEMÁTICA Y PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS.....	208
I.INTRODUCCIÓN.....	208
II.POR QUÉ ES DIFÍCIL DEBATIR SOBRE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS, Y POR QUÉ SE DIFICULTA SU EVALUACIÓN	210
III. METAS DE LAS POLÍTICAS Y DIFICULTADES EN SU IMPLEMENTACIÓN.....	212
IV. UNA BREVE REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA DROGA EN AMÉRICA LATINA.....	216
A. ERRADICACIÓN	216
B. SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS Y DESARROLLO ALTERNATIVO	217
C. PROHIBICIÓN Y CONTROL DE INSUMOS QUÍMICOS (PRECURSORES).....	219
D. DECOMISO Y DESTRUCCIÓN DE LABORATORIOS, Y PROHIBICIÓN LOCAL DE PRODUCTOS DERIVADOS DE LA COCA Y LA AMAPOLA ILEGALES, LA MARIHUANA Y LAS DROGAS SINTÉTICAS	220
E. INCAUTACIÓN DURANTE EL TRÁFICO INTERNACIONAL.....	220
F. EXTRADICIÓN DE LOS PRINCIPALES TRAFICANTES ANDINOS.....	221
G. FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA ANDINA Y DE LOS SISTEMAS DE IMPOSICIÓN DE LAS LEYES	224
H. ENTRENAMIENTO PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LA POLICÍA Y LAS FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS	225
V. ¿PUEDEN FUNCIONAR LAS POLÍTICAS?	226

CAPÍTULO DECIMO	228
ESTUDIOS DE CASO Y RAZONES PARA EL PESIMISMO.....	228
I. INTRODUCCIÓN.....	228
II. DOS POLÍTICAS EN LOS PAÍSES ANDINOS	228
A. DESARROLLO ALTERNATIVO	228
1. Programas y problemas.....	228
2. La experiencia boliviana	233
B. EL PROGRAMA ESPECIAL DE COOPERACIÓN (PEC) EN COLOMBIA	242
1. Introducción	242
2. Características del PEC, sus proyectos y su financiación.....	243
3. Resultados	246
4. Estudios de caso.....	247
5. Conclusiones	250
III. POLÍTICAS EXTERNAS A LA REGIÓN	251
A. LA CERTIFICACIÓN Y LA POLÍTICA EXTERNA DE LOS ESTADOS UNIDOS: PROBLEMAS Y OPCIONES	251
1. ¿Qué es “certificación”?	251
2. La práctica de la certificación	253
3. La efectividad de la certificación y su crisis de credibilidad	254
4. ¿Hay alguna alternativa multilateral?	257
B. ¿SE DEBERÍAN LEGALIZAR LAS DROGAS?	259
1. La legalización no es asunto de los países andinos.....	259
2. El estéril debate legalización-penalización	260
3. ¿Qué se puede hacer?.....	262
BIBLIOGRAFÍA	266

SIGLAS Y ACRONIMOS

ADN	Acción Democrática Nacional
AHV	Associated High Valleys (Valles Altos Asociados)
ASAR	Asociación de Artesanos Rurales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BP	British Petroleum Company
CAN	Confederación Agraria Nacional
CDC	Comités Civiles de Autodefensa
CEDIB	Centro de Documentación e Investigaciones de Bolivia
CERID	Centro de Estudios de Relaciones Internacionales y el Desarrollo
CIA	Central Intelligence Agency (Agencia Central de Inteligencia)
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
Colodal	Comités Locales de Desarrollo Alternativo
Conadal	Comisión Nacional de Desarrollo Alternativo
Corah	Proyecto Especial para el Control y erradicación de la Coca en el Alto Huallaga
Coredal	Comités Regionales de desarrollo Alternativo
CRDP	Chapare Regional Development Project (Proyecto Chapare de Desarrollo Regional)
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DEA	Drug Enforcement Administration (Departamento Estadounidense Antidroga)
DECTI	División Especial de cooperación Técnica Internacional
Direco	Dirección de Reconversión Agrícola
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Enaco	Empresa Nacional de la Coca
EPL	Ejército Popular de Liberación

ETA	Escuela de Tecnologías Agrícolas
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Fasma	Federación Agraria de la Selva Maestra
FECN	Fuerza Especial contra el Narcotráfico
Fedecah	Frente de Defensa contra la Erradicación de la Coca en el Alto Huallaga
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	<i>free on bordo</i> (puesto a bordo)
HIID	Harvard Institute for International Development (Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard)
IBTA	Instituto Boliviano de Tecnologías Agrícolas y de la Cría de Animales
INC	Instituto Nacional de Colonización
Incora	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INL	Bureau for International Narcotics and Law Enforcement (Oficina Internacional de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley)
ISPAC	International Scientific and Professional Advisory Council (Consejo Internacional Asesor Científico y Profesional)
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
LSD	Lisergic acid diethylamide (Dietilamida del ácido lisérgico)
MACA	Ministerio de asuntos Campesinos y Agricultura
MEM	Mecanismo de Evaluación multilateral
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTA	Movimiento revolucionario Túpac Amaru
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONPCD	Oficina Nacional de Política de Control de Drogas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEAH	Proyecto Especial del Alto Huallaga
PEC	Programa Especial de Cooperación
PIB	Producto Interno Bruto

PIDYS	Proyecto Integral de Desarrollo y Sustitución de Cultivos
Plante	Programa de desarrollo alternativo de Colombia
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Prodes	Proyecto de Desarrollo de Chapare-Yungas
SL	Sendero Luminoso
SNC	Servicio Nacional de Carreteras
SPY	Sociedad de Propietarios de Yungas e Inquisivi
Subdesal	Secretaría de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos
UDP	Unidad Democrática Popular
UMATA	Unidad Municipal Agropecuaria de Apoyo Técnico
UNDCP	Programa de las Naciones Unidas de Políticas de Control de Drogas
UP	Unión Patriótica
USAID	United States Agency for International Development (Oficina para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos)
WWICS	Woodrow Wilson International Center for Scholars

UNA NOTA SOBRE LA PRESENTE EDICION

Este libro fue escrito en inglés y publicado como “Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes” por The Johns Hopkins University Press para el Woodrow Wilson International Center for Scholars en 2003. La publicación en español, sobre la que tengo derechos de autor, fue lanzada en el segundo semestre de 2002 por Editorial Planeta Colombiana S. A. en Bogotá y antecedió a la publicación de la versión en inglés porque el proceso de revisión de la editorial de la Universidad Johns Hopkins es muy minucioso y demorado. Editorial Planeta Colombiana S. A. se reservó el derecho de darle el título al libro y lo publicó como “El Imperio de la Droga: Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes” porque según ellos ese sería más atractivo para el mercado andino. Yo he decidido utilizar la traducción literal del título en inglés porque refleja más certeramente el contenido de este volumen.

Durante los meses siguientes a su publicación en español el libro fue el único que no era de ficción que se mantuvo en la lista de los 10 más vendidos en Colombia. En junio de 2004 cuando preparaba mi curso para la Universidad del Rosario contacté a Editorial Planeta y verifiqué que tenían 800 ejemplares en bodega. Dos meses después, cuando el semestre iba a empezar, pedí treinta copias para la librería de la universidad y se me informó que el libro estaba agotado y que la editorial no tenía ningún interés en hacer una reimpresión o una nueva edición. Desde entonces el libro no ha estado disponible en las librerías.

Esta edición revisada de la original, aunque con muy pocos cambios introducidos para hacerla más certera y comprensible. En efecto, la primera edición tuvo algunos errores comunes en muchas traducciones complejas sobre temas multidisciplinarios que pasan no solamente por manos del traductor y del autor, sino también por correctores de estilo, los cuales he procurado corregir. En un par de casos, por ejemplo, encontré que debía decir oferta donde decía demanda o lícito cuando debía ser ilícito. En otros, la traducción de algunos términos usados en la jerga de la economía no fue clara y creo que se prestaba a errores de interpretación. Espero haber identificado la mayoría, si no todos estos casos, y modificado el texto para que sea más riguroso.

PREFACIO

Hacia finales de los años setenta, la importancia de las drogas ilegales en las sociedades andinas ya era evidente para algunos periodistas y académicos. Sin embargo, tomó cerca de una década para que la academia y las agencias multilaterales y bilaterales reconocieran que para entender el desarrollo económico y social de dichas sociedades era necesario incluir las drogas ilegales en sus análisis.

Mi interés en el tema surgió a mediados de los años ochenta, cuando al estudiar la economía colombiana encontré una paradoja notable. Por un lado, Colombia había sido el único país de Latinoamérica y el Caribe que había evitado la crisis de la deuda externa de principios de la década y, asimismo, era el único que desde la posguerra no había tenido un solo año en el que el PIB hubiera disminuido. En efecto, su desempeño económico había sido notoriamente estable y todos los indicadores de desarrollo económico y social en uso en la época -como tasas de alfabetismo y niveles de educación, expectativa de vida, medidas de desigualdad en la distribución del ingreso, empleo, participación femenina en la fuerza laboral, niveles de nutrición, vivienda y cobertura de servicios públicos (electricidad, acueducto y alcantarillado)- habían mejorado sustancialmente. El único indicador negativo había sido el aumento en las muertes violentas, aspecto que no figuraba entre los indicadores usados comúnmente. Por otro lado, cada vez que visitaba el país sentía que la calidad de vida se estaba deteriorando y que algo importante y socialmente desestabilizador se escondía detrás de las excelentes cifras sobre el comportamiento de su desarrollo.

A partir de ese momento he dedicado una parte importante de mi actividad profesional a la investigación sobre las drogas ilegales. Durante todos estos años he encontrado muy insatisfactoria una alta proporción de la bibliografía sobre las drogas ilegales. En muchos casos los análisis son parciales y con excesivas afirmaciones que considero erradas o verdades a medias. Generalmente estos trabajos me dejan perplejo y confuso. La motivación para escribir este libro surge, en parte sustantiva, de mi deseo de aprender y aclarar mi confusión sobre muchos de los temas relacionados con drogas psicoactivas e ilegales.

Durante los años noventa tuve el privilegio de participar en varios proyectos de investigación sobre el tema en el ámbito internacional. En 1991, el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas me ofreció formar parte en un equipo que efectuó investigaciones sobre drogas ilegales en nueve países. El libro *Economía política y narcotráfico* se publicó como resultado de ese proyecto. En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) me empleó como coordinador de un programa en Bolivia, Colombia y Perú que financió 15 estudios en esos países. Este proyecto produjo el texto *Drogas ilícitas en Colombia* y manuscritos políticamente incorrectos, no publicados en Perú y Bolivia. Durante el año académico 1996-1997, el Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS), en Washington, me dio una beca (*fellowship*) para escribir este libro utilizando las experiencias anteriores y presentando una visión panorámica de la problemática de las drogas ilegales en la región andina. Mi deuda con el WWICS es enorme. Sin embargo, esta tarea probó ser más larga y compleja que lo que pensaba cuando solicité la beca. En efecto, escribir este libro me tomó mucho más tiempo del planeado y sólo logré terminar la primera versión en abril de 2000.

Infortunadamente, las drogas ilegales en los países andinos tienen una acelerada dinámica propia que hace que cualquier estudio tenga cierto grado de obsolescencia cuando se publica. El presente estudio cubre un período que realmente termina en 1998. Desde ese momento hay muchos fenómenos importantes que se mencionan en el trabajo de manera marginal. En Bolivia, el gobierno ha procedido con un programa de erradicación forzosa muy exitoso en cuanto disminuyó sustancialmente los cultivos de coca, pero que políticamente fortaleció a las organizaciones de campesinos cocaleros. En Colombia, el vínculo entre los

actores violentos (la guerrilla y los paramilitares) y las drogas ilegales se ha fortalecido. En Perú, la caída del gobierno de Alberto Fujimori ha empezado a esclarecer los vínculos entre grupos de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado y la industria ilegal. Lamentablemente, estos temas recientes no se exploran en detalle aquí. Sin embargo, espero que la mayor contribución de este trabajo sea aportar a comprender la estructura de la producción, tráfico y consumo de las drogas ilegales y de las políticas gubernamentales hacia ellas, no la descripción de eventos específicos. En otras palabras, espero que este libro contribuya a entender más la problemática de largo que la de corto plazo relacionada con las drogas ilegales.

Durante los años que ha tomado escribir este libro, me he beneficiado de la contribución de muchas personas, tantas que al hacer su lista temo que algunas quedarán por fuera de ella.

En Bolivia, Eduardo Gamarra, Clark Joel y Roberto Laserna, quienes participaron en el proyecto del PNUD, y Carlos Felipe Martínez, el representante del PNUD en La Paz, me ilustraron sobre un país y una problemática anteriormente desconocidos para mí.

En Colombia, Edgar Garzón, Manuel Hernández, Andrés López, Alejandro Reyes, Ricardo Rocha y Sergio Uribe, participantes en el proyecto del PNUD con quienes tuve fructíferas reuniones de trabajo. Álvaro Camacho, Alexandra Guáqueta, Klaus Nyholm, Augusto Pérez, Carlos Pérez, Litza Pérez, Mauricio Rubio, Libardo Sarmiento, Roberto Steiner, Juan G. Tokatlán y Ricardo Vargas discutieron conmigo muchas ideas y temas relevantes. Gabriel de Vega, Néstor Humberto Martínez, José Antonio Ocampo, Joaquín Polo y Alfonso Valdivieso desde diversas posiciones dentro del gobierno apoyaron políticamente el proyecto del PNUD y facilitaron la publicación de sus resultados.

En Perú, Elena Álvarez, Julio Cotler y Luis Lamas, participantes en el proyecto del PNUD, y Tito Hernández me ayudaron a entender un poco a ese país.

En Estados Unidos, varios colegas en el Woodrow Wilson Center contribuyeron a hacer de mi pasantía por ese centro una experiencia inolvidable. En especial, debo mencionar a Cynthia Arnson, Joseph Brinley, Dale Eickelman e Irene Rubin, además de la asistencia del joven David Abruzzino. En Washington, Rensselaer W. Lee III, Raphael Perl y Peter Reuter, contribuyeron con ideas y comentarios a mis borradores. En especial debo agradecer a Laura Garcés, quien corrigió el deficiente inglés de la versión original e hizo muchos comentarios incisivos y sustantivos.

En Europa, Alain Labrousse, del Observatoire Geopolitique des Drogues, me dio acceso a la biblioteca de esa institución y con él discutí muchas ideas sobre la industria de drogas ilegales en Bolivia, Perú y Europa. El embajador de Colombia en Viena, Héctor Charry Samper, leyó y comentó el manuscrito y con el ministro consejero, Ciro Arévalo, y con la encargada del tema de drogas en la Embajada estadounidense, Kathleen W. Barmon, discutí muchos temas relevantes. En la Oficina de Control de Drogas y Prevención del Crimen de las Naciones Unidas, en Viena, debo agradecer la colaboración de Sandeep Chawla, Alejandra Gómez Céspedes, Aldo Lale-Demoz, Thomas Pietschmann, Jean-François Thony, Melissa Tullis y Anthony White, quienes me dieron acceso a información bibliográfica y me ilustraron sobre muchos puntos importantes sobre las políticas contra las drogas.

Finalmente debo agradecer el apoyo del Banco de la República que financió la traducción, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia que organizó la publicación y la traducción y los comentarios de Claudia Montilla y la colaboración de Lelly Garzón Arbeláez en la digitación de la versión final de este libro.

Sobra decir que el autor asume toda la responsabilidad por las opiniones expresadas en este trabajo, las cuales de ninguna manera deben atribuirse a ninguna de las personas que han comentado o contribuido de diversas maneras ni a las agencias de las Naciones Unidas que me han financiado en el pasado. En efecto, este libro expresa algunas posiciones opuestas a las expresadas en documentos oficiales de la Oficina de Control de Drogas y Prevención del Crimen de la ONU, donde trabajé

PRESENTACIÓN

Las drogas ilegales se han convertido en un rasgo constante en las sociedades de Bolivia, Colombia y Perú. Ningún ciudadano de estos países, menor de treinta y cinco años, recuerda su país sin drogas ilícitas. En efecto, las drogas han sido parte integral de su socialización y experiencia vital. Para estos ciudadanos, las drogas ilegales son un punto de referencia “normal” que condiciona su manera de apreciar el mundo. Las drogas han influido sobre los sistemas sociales, políticos y económicos de la zona andina. Han determinado tanto la manera de hacer negocios como la inserción de estos países en el sistema económico y político internacional, la política interna y la manera como se ven a sí mismos.

La generación anterior de bolivianos, colombianos y peruanos creció sabiendo que su país era reconocido por sus industrias y exportaciones de café, estaño, harina de pescado, azúcar o cobre, y que dichas industrias habían influido en las instituciones nacionales y ayudado a conformar el *ethos* nacional. Para la generación más joven, las drogas ilícitas han llegado a desempeñar el papel que antes cumplían aquellos productos. En estos países, la industria de las drogas ilícitas ha tenido un impacto grande y dramático, y, para bien o para mal, se ha convertido en notorio símbolo, interno y externo, de su identidad nacional. Este mero hecho ha constituido una carga que muchos residentes de Los Andes se han visto obligados a llevar, y que muchos quisieran rechazar o cambiar¹. Además, la industria ilícita ha determinado muchos desarrollos económicos, políticos y sociales de la zona andina, hasta el punto que tanto la evolución como el desarrollo de los países desde mediados de los años setenta no puede entenderse sin incorporar las drogas en el análisis.

El estudio de las drogas ilegales representa un reto intelectual. Como se verá más adelante (capítulo segundo), la discusión sobre muchos temas relacionados con ellas abunda en juicios de valor y, en muchas ocasiones, en suposiciones fundamentales tácitas. Por esta razón los debates sobre las drogas sustituyen con frecuencia los debates sobre concepciones sociales básicas que determinan de antemano la postura de los participantes. En otras palabras, tanto la ideología como las experiencias y vivencias personales contaminan los análisis y percepciones de fenómenos relacionados con estupefactivos. Reconocer este hecho y tratar de distanciarse de sus propios prejuicios es responsabilidad del académico. Es necesario intentar abordar estos asuntos como si uno fuera un antropólogo marciano. La meta debería ser explicar la situación mediante un gran prisma que permitiera entender las diversas posturas.

Otra dificultad surge de la naturaleza de la información y de los datos disponibles. El carácter ilegal de la industria de las drogas impide el uso de muchas fuentes y técnicas de investigación comunes, e impone fuertes restricciones sobre la interpretación de la información disponible. La complejidad del tema y las limitaciones de la información hacen imposible dibujar un retrato completo y preciso de la industria. Investigar sobre drogas es como pintar cuadros impresionistas, no realistas: el pintor tan sólo aspira a que el cuadro ofrezca una visión aproximada, aunque ligeramente distorsionada de la realidad, resaltando los aspectos principales. No pretende entregar una réplica de dicha realidad.

Este libro estudia la industria de las drogas ilícitas en Bolivia, Colombia y Perú teniendo en mente

¹ “El narcotráfico ha determinado la modalidad de la inserción de Colombia en la así llamada economía mundial y construyó el enorme estigma que nos acompaña y cuyos efectos sin duda han influido en nuestro desempeño y determinado nuestra identidad como nación en el mundo contemporáneo” (Camacho y López 1999, p. 4). La importancia de las drogas ilícitas en la construcción de identidades nacionales aflige a muchos ciudadanos. Consignas como “Colombia [Bolivia o Perú] es mucho más que droga” y “La coca no es cocaína” representan, en parte, intentos por rechazar las drogas ilícitas como símbolos de identidad.

varias metas: comprender las causas del desarrollo de la industria de drogas ilegales, estudiar su desarrollo en los países andinos, evaluar sus efectos, entender cómo y por qué se formularon las políticas existentes, estudiar su implementación y sus resultados en detalle y evaluar las posibilidades de lograr cambios de política para lograr mejores resultados.

El enfoque multidisciplinario es esencial para responder preguntas básicas sobre la economía de las drogas ilegales. Para formular políticas sensibles, por ejemplo, es necesario responder una pregunta fundamental: ¿por qué un país produce drogas ilícitas? La sabiduría convencional responde que la industria ilegal de las drogas se guía por la ganancia. Esta respuesta constituye un lugar común, en el sentido de que una de las metas principales de cualquier empresa -exceptuando aquellas del relativamente reducido sector filantrópico- es justamente obtener ganancias. No obstante, la industria de las drogas ilegales es muy diferente de la industria común. Como se desarrolla en el capítulo tercero, representa una intrigante paradoja: la ganancia puede servir como explicación de la razón por la cual un individuo decide participar en la industria ilegal en un determinado país, pero no puede dar cuenta de la división internacional del trabajo propia de esta industria. En otras palabras, la mayoría de los actores individuales de la empresa ilegal están en ella por dinero, pero, a pesar de las enormes ganancias que ésta representa, y contrariamente a lo que preverían los economistas especializados en comercio internacional, la mayoría de los países que podrían cultivar coca o amapola o producir cocaína o heroína no lo hacen. Esta geografía económica contrasta con todos los cultivos e industrias legales similares a la refinación de cocaína y heroína que son menos rentables, pero se presentan en todos los países que pueden producirlos². Esta paradoja resalta el hecho de que los análisis económicos pueden contribuir a la comprensión de la industria ilegal de las drogas, pero dejan preguntas fundamentales sin respuesta.

Durante los últimos cincuenta años, se ha aplicado el análisis económico al estudio de un número cada vez mayor de problemas y asuntos. En efecto, los esfuerzos de los economistas revelan un cierto imperialismo, en la medida en que han aplicado los métodos propios de su disciplina, más rigurosos que los de otras ramas de las ciencias sociales, a campos que hasta hace poco estaban reservados a otras disciplinas. Infortunadamente, los estudios de los economistas prestan poca atención a lo que otras disciplinas tienen que decir sobre el problema en cuestión. Sus trabajos son comparables a la situación en la cual alguien con poderosas máquinas modernas llega para llevar a cabo una labor anteriormente realizada por artesanos y comienza desde cero, sin tener en cuenta lo que otros han hecho antes. No importa que el alcance de las nuevas máquinas sea estrecho ni que ellas sean incapaces de hacer algunas de las labores de los artesanos.

La actual separación de las disciplinas académicas es peculiar y ha surgido como respuesta a desarrollos institucionales específicos en los Estados Unidos y en Europa³. Las disciplinas también muestran la tendencia a reunir individuos con tipos similares de inteligencia y habilidades. La economía ha atraído a personas con habilidades matemáticas y de abstracción, mientras que otras disciplinas de las ciencias sociales atraen a personas con habilidades más verbales. Lo anterior dificulta los intercambios entre las disciplinas.

El fracaso de la vertiente que predomina en la economía para explicar la división internacional del trabajo en la industria de las drogas ilegales obliga al autor a escuchar lo que otras disciplinas tienen que decir sobre las drogas ilegales. Esto no descarta el análisis económico, pero sí reconoce que otras disciplinas pueden complementar y enriquecer tanto el análisis como el debate. Al hacer esto, el autor está al tanto de

² Como se anota en el capítulo tercero, las únicas excepciones son países muy pequeños en los cuales una amplia diversificación de productos no es económicamente viable.

³ En los países andinos, la chicha y el guarapo, bebidas de maíz y azúcar fermentados, se han utilizado tradicionalmente con este propósito.

que corre el riesgo de parecer confundido o engañado a los ojos de los economistas, e ingenuo y poco sofisticado a los de otras disciplinas.

El enfoque multidisciplinario lleva al análisis de las instituciones que cumplen un papel en la temática de las drogas ilegales. Como es de esperar en estos casos, las conclusiones del estudio avanzan en las explicaciones del fenómeno, pero se quedan cortas en las recomendaciones⁴. Esto puede considerarse como una limitante del estudio. Sin embargo, es mucho más sano entender el fenómeno de las drogas en su complejidad, que recomendar políticas que no son efectivas y luego culpar del fracaso a la “falta de voluntad política”, a la “doble moral” de otros países o a otras razones parecidas.

La primera parte del libro gira en torno a tres puntos. Primero, la manera cómo perciben tanto los Estados Unidos como los países andinos los asuntos relacionados con las drogas ilegales, resaltando los conflictos que surgen de ambas percepciones y las dificultades que éstos presentan para un diálogo fructífero al respecto. En efecto, se puede afirmar que a menudo, las discusiones académicas y políticas sobre drogas ilegales son confusas. La gente expresa diferentes puntos de vista, pero no parece haber un intercambio de ideas. En el capítulo segundo, se contrasta la manera como se perciben los estupefacientes en los Estados Unidos y en los países andinos, para mostrar cómo las actitudes y percepciones del “problema de la droga” se basan en algunos de los valores fundamentales de cada sociedad. Aquí el puritanismo y el aislacionismo estadounidenses chocan con el individualismo y la desconfianza andinos, haciendo que los debates tiendan a ser diálogos de sordos. La desigualdad en el poder entre los países andinos y los Estados Unidos y la dificultad de dialogar entre ellos lleva a que este último país se haya esforzado por hacer que la comunidad internacional se adapte a su punto de vista represivo hacia las drogas ilegales y a que los demás países muchas veces se resistan a seguir esas políticas con el ahínco que los Estados Unidos desearían.

Segundo, comprender por qué la industria ilegal se desarrolla en algunos países y no en otros. La evidencia presentada muestra que las utilidades son un motivo importante para el desarrollo de las drogas ilegales, pero que no es suficiente. Además, se muestra que no existe una relación estadística entre el desarrollo de una industria ilegal y la pobreza, la desigualdad, la corrupción o la crisis económica. Es posible que las anteriores sean causas latentes que en un momento puedan desencadenar el crecimiento de la industria ilegal, pero sólo cuando la estructura social cambie de tal manera que tanto las restricciones al comportamiento impuestas por el Estado y demás instituciones sociales como las interiorizadas por los individuos se debiliten. Por eso, en el capítulo segundo se desarrolla un modelo basado en la teoría económica de la criminalidad, ampliado para incorporar otras dimensiones relevantes. Aquí se concluye que la producción y el tráfico de drogas ilegales se dan en entornos con Estados y comunidades débiles, carencia de sentido de pertenencia, destrucción de las estructuras de la sociedad y otros factores que reflejan poco capital social.

Tercero, la historia, evolución y estructura de la industria de las drogas ilegales en los países andinos. El capítulo tercero subraya, entre otros aspectos, las diferencias en el arraigo de los cultivos ilegales en cada

⁴ Por ejemplo, muchas universidades estadounidenses tienen departamentos de economía agrícola, pero ninguna tiene departamentos de economía industrial o economía de servicios. La economía agrícola se desarrolló como disciplina a causa del establecimiento del Programa de Cesión de Tierras del Gobierno Federal (*Federal Government Land Grant Program*) a finales del siglo XIX para satisfacer las necesidades de las comunidades agricultoras. Por su origen, tenía que ser una disciplina aplicada, en contraste con la economía teórica “pura” de los departamentos de economía. No es coincidencia que a medida que disminuyó la importancia de la agricultura en la economía estadounidense, algunos de estos departamentos se hayan convertido en departamentos de economía aplicada. La economía europea siguió un desarrollo diferente, más centrado en la economía política y se atrasó con respecto a la concentración de los departamentos estadounidenses en teoría económica y modos matemáticos de abordar problemas económicos.

país, el papel de las culturas nativas y el de la violencia en la industria ilegal, las diferentes formas en que Bolivia, Colombia y Perú se han involucrado en esta industria y su capacidad de adaptación a las diferentes políticas y su evolución en busca de nuevas rutas, mercados y productos.

La segunda parte estudia los efectos de la industria ilegal en la región e incluye capítulos sobre el tamaño de la industria y los efectos económicos, sociales, políticos y ambientales de la industria en cada país. El capítulo sobre el tamaño de la industria resalta los problemas de la cuantificación de la actividad ilegal y busca desmitificar muchas de las cifras aceptadas comúnmente. Este esfuerzo muestra que la industria ilegal ha representado un mayor porcentaje del ingreso nacional en Bolivia y Perú que en Colombia, pero que en los tres países su importancia ha decaído desde principios de los años ochenta.

Los capítulos sobre los efectos de la industria ilegal en los tres países muestran que las economías boliviana y peruana se beneficiaron de la industria ilegal especialmente durante los años ochenta, cuando ambos países experimentaron crisis de deuda externa. En estos dos países la industria ilegal ha generado porcentajes importantes de empleo rural, los ingresos ilegales han estado ampliamente distribuidos y facilitaron el ajuste macroeconómico estructural de las economías. En el caso colombiano, cuya economía siempre es más diversificada y donde el manejo macroeconómico ha sido mucho más estable, los efectos positivos de la industria ilegal sobre la economía han sido menos claros. Allí los ingresos ilegales han estado mucho más concentrados, lo cual llevó a la concentración de tierras en manos de narcotraficantes y de sus asociados. Durante los últimos años, la industria ilegal ha sido una fuente muy importante de recursos para la guerrilla y los grupos paramilitares, que son los actores principales en la guerra ambigua que padece el país. En este país, se pasó de tener bonanzas ilegales, toleradas (y aplaudidas por parte de la población), a una gran crisis nacional donde la industria ilegal ha tenido un papel catalizador importante.

Una conclusión importante sobre los efectos de la industria ilegal es que el sistema político de los países andinos ha sido más vulnerable a la industria ilegal que el sistema económico. En efecto, las economías andinas tienen muchas limitaciones estructurales al lavado e inversión de narco-capitales. En todos estos países es muy riesgoso para el sector moderno de la economía aceptar inversiones de narco-capital, lo cual hace que éste se concentre en algunos sectores, como la finca raíz urbana y rural. En todos ellos es fácil identificar a quienes se han enriquecido rápidamente sin fuentes legales claras. Todos los traficantes tienen una gran necesidad de desarrollar redes que les permitan proteger sus inversiones, y por ello, indefectiblemente, tienen que involucrar el poder político. Además, los dineros de la industria ilegal son muy grandes comparados con los sueldos del sector público y con los ingresos de los políticos. Por eso, la compra o soborno de políticos por parte del narcotráfico es una gran amenaza a las débiles democracias andinas. En el caso colombiano, la importancia de los narco-dineros en el financiamiento de la guerra ambigua actual resalta aún más la influencia de la industria ilegal sobre el sistema político.

Como las condiciones estructurales de la sociedad condicionan el éxito o el fracaso de las políticas, la última parte del libro se concentra en el estudio de las características que hacen que algunos países andinos hayan sido más vulnerables que otros al desarrollo de la industria ilegal y de las políticas de control de drogas.

El capítulo octavo explora algunas diferencias importantes entre las sociedades andinas que permiten explicar la estructura de la industria y su distribución en la zona. Aquí se muestra cómo el Estado colombiano ha tenido algunos aspectos mucho más modernos que el boliviano y el peruano que permitieron que el país tuviera una continuidad de políticas y un desarrollo económico estable. Sin embargo, el Estado colombiano ha sido más débil que el boliviano y el peruano con respecto al control del territorio y a su capacidad de proporcionar métodos adecuados de resolución de conflictos. Además, la sociedad colombiana ha generado mucho menos restricciones al comportamiento individual. Tanto en Bolivia como en Perú la existencia de sociedades indígenas fuertes y sociedades mestizas tradicionales ha limitado los

comportamientos desviados. Así, un porcentaje importante de la población colombiana muestra comportamientos individualistas extremos comparados con los de los otros países andinos. En el proceso de modernización acompañado de urbanización, aumentos notables en los niveles de educación, en el papel de las mujeres en la sociedad y en la fuerza de trabajo, etc., Colombia ha sufrido cambios estructurales que la han hecho más vulnerable al desarrollo de la industria ilegal y a la violencia que los demás países andinos.

Los dos últimos capítulos reseñan las políticas contra las drogas. El capítulo noveno resume las políticas seguidas por los gobiernos andinos mostrando sus deficiencias y las razones por las que no logran los resultados que los artífices de políticas dicen pretender. Las políticas contra las drogas están formuladas desde perspectivas parciales, bien sea moralistas o de salud pública. Como la demanda y oferta de las drogas ilegales depende, entre otros, de factores económicos, sociales, culturales y políticos que no son tenidos en cuenta, las políticas tienen una probabilidad de éxito muy baja. En efecto, la mayoría de las políticas represivas están orientadas a hacer menos rentable la actividad ilegal, bien sea disminuyendo sus ingresos o aumentando sus costos, lo cual implícitamente supone que la rentabilidad es razón principal por la cual se producen y trafican drogas ilegales. Además, algunas tienen efectos que neutralizan los de otras. Por ejemplo, la fumigación de la coca y de la amapola actúa como un soporte de precios que mantiene los incentivos para producir. El problema es que el control de las drogas psicoactivas ilegales no se puede lograr con políticas tradicionales, sino con cambios institucionales. Esto no implica rechazar las políticas represivas por sí mismas o recomendar la libertad de mercado, pero sí que las expectativas de lograr la eliminación del “problema de las drogas” siguiendo las políticas que han prevalecido en las últimas décadas son infundadas.

El capítulo final estudia en detalle la experiencia con los programas de desarrollo alternativo en Bolivia y con el Programa Especial de Cooperación (PEC) internacional en Colombia, establecido después del asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán. Estas experiencias resaltan la falta de coordinación entre países donantes y receptores, la falta de participación de los beneficiarios en la formulación de los programas, las diferencias entre las expectativas de los donantes y de los beneficiarios, las dificultades en la implementación de muchos programas, el frecuente oportunismo político de algunos promotores de los programas y la dificultad de coordinación entre diversas agencias gubernamentales encargadas de los proyectos.

La segunda parte del capítulo estudia la “certificación” del gobierno de los Estados Unidos, una política externa a la región andina, y el infructuoso debate sobre si las drogas deben legalizarse o condenarse. La certificación de los Estados Unidos es odiosa en muchos países latinoamericanos, pero para muchos en los Estados Unidos es una política efectiva que no se espera modificar o sustituir por un sistema multilateral, aunque en los años recientes se le haya bajado perfil. El estudio del debate sobre una posible legalización muestra que generalmente éste lleva a un diálogo de sordos en el que las posiciones están predeterminadas por las ideologías o supuestos sobre drogas que cada cual tiene. Para poder mejorar las políticas antidrogas es necesario aceptar primero que la demanda y la oferta de drogas dependen de la amplia gama de factores mencionados anteriormente y que sólo si todos ellos se tienen en cuenta será posible formular políticas razonablemente efectivas. Para eso, es imperativo que tanto la posición criminalizadora como la legalizadora de las drogas no se basen en argumentos solamente morales o ideológicos. En otras palabras, la justificación de una política represiva o una más liberal debe basarse en los resultados empíricos de dichas políticas, o sea, después de un análisis de los costos y beneficios de cada una. Mientras el diálogo no se pueda efectuar de esta manera, el debate será infructuoso.

Los estudios de caso confirmarán que las expectativas de éxito de las políticas represivas actuales no son reales. El punto es simple: el “problema de las drogas es estructural e institucional, en el sentido de que refleja problemas profundos de las sociedades consumidoras, productoras y traficantes. La solución

es, por consiguiente, de largo plazo y requiere cambios en las estructuras y en las instituciones (leyes y normas de comportamiento), no sólo en las políticas que, aunque fueran útiles no lograran sus objetivos. Por eso, no hay razones para ser optimista respecto al “problema de las drogas”. Esto puede desalentar a los lectores que esperan encontrar grandes soluciones a problemas muy complejos. El autor queda satisfecho simplemente si contribuye a que el problema se entienda mejor.

PRIMERA PARTE

HISTORIA Y ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

CAPÍTULO PRIMERO

DESARROLLO, PERCEPCIONES Y ACTITUDES RELACIONADAS CON LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LOS PAÍSES ANDINOS

I.INTRODUCCIÓN

El tráfico de drogas ilícitas presenta peculiaridades importantes que dificultan su estudio y lo hacen, en muchas ocasiones, frustrante. Una de estas dificultades es la falta de consenso en torno a los efectos del uso y abuso de las drogas y a lo que se ha llamado “el problema de las drogas”. Todas las sociedades han producido y consumido drogas psicoactivas⁵, y éstas siempre han sido un reto en cuanto a políticas destinadas a controlarlas. Lo que las sociedades perciben como drogas peligrosas puede variar enormemente en el tiempo y en el espacio. Muchas drogas que hoy se consideran peligrosas han sido ampliamente utilizadas en el pasado, con la creencia de que sus efectos eran deseables. En efecto, “muchos de los problemas asociados con las drogas y el alcohol se pueden considerar, de manera significativa, como construcciones sociales” (Heath, 1992: 279)⁶. Por ejemplo, cuando la sociedad era eminentemente rural, se creía que tanto el alcohol como otras drogas psicoactivas aumentaban la productividad laboral, y las drogas eran utilizadas para aliviar el tedio del trabajo solitario en los campos⁷. Cuando la sociedad se industrializó, las necesidades propias de la organización y la producción manufacturera hicieron de las drogas un obstáculo para la productividad. De manera simultánea, por primera vez en la historia, la mayoría de la gente empezó a contar con porciones significativas de tiempo libre, el cual podía utilizar a voluntad, y las drogas se convirtieron en artículo de consumo en tiempos de ocio. Sólo entonces empezaron a constituir un

⁵ No existe consenso respecto a la clasificación de muchas drogas. Así, las drogas psicoactivas en general son aquellas que afectan el sistema nervioso central y alteran la percepción de la mente humana. Estas alteraciones son muy diversas. Hay drogas estimulantes, depresivas, alucinógenas, narcóticas, estupefacientes, etc. Además, las drogas que alteran la mente pueden o no ser adictivas. En este libro las referencias a *drogas psicoactivas* abarcan todas éstas, incluyendo algunas legales, como el alcohol y el tabaco. La cocaína es un estimulante, no un narcótico, y otras como la marihuana, tienen características que las hacen difíciles de clasificar. Por eso aquí se hará referencia simplemente a *drogas ilegales*.

⁶ Siegel (2005) documenta el uso de drogas psicoactivas a lo largo de la historia; destaca su presencia en todas las sociedades, llegando hasta el punto de incluir las sociedades animales. El extendido uso de drogas llevó a Siegel (2005: 10) a referirse a la búsqueda de la intoxicación como “el cuarto impulso” de todos los seres humanos después de la búsqueda de la comida, la bebida y el sexo. Musto (1987) presenta la historia del uso de drogas y de las políticas al respecto en los Estados Unidos. Lerner y Ferrando (1989) estudian el uso de las drogas en Perú y hacen un breve resumen de la historia del uso de las drogas en Occidente. Carter y Mamani (1986), Henman (1978) y Vidart (1991) detallan el papel de la coca y otras drogas en las sociedades indígenas de Bolivia, Colombia y el Amazonas, mostrando la manera como ellas fueron “domesticadas”, es decir, cómo las sociedades desarrollaron maneras de permitir el uso de drogas psicoactivas bajo condiciones controladas, minimizando así los costos sociales.

⁷ En los países andinos, la chicha y el guarapo, bebidas de maíz y azúcar fermentados, se han utilizado tradicionalmente con este propósito.

peligro para la sociedad (Husch, 1992).

En los países andinos, mascar coca era una práctica muy común en tiempos coloniales, y se utilizaba para aumentar la productividad en las minas de plata (Carter y Mamani, 1986; Henman, 1978; Vidart, 1991); hay registros que indican que se usaba para ayudar a los trabajadores a soportar largas jornadas de trabajo⁸.

La producción, tráfico y consumo de drogas psicoactivas son actividades que se basan en relaciones consensuales que pueden generar altos costos sociales, agravados por sus efectos adictivos. La lista de actividades que las sociedades han percibido como generadoras de costos sociales o como socialmente indeseables es variada y ha cambiado a lo largo del tiempo. En ella se incluyen sexo premarital y extramarital, sexo y matrimonio entre individuos de raza o religión diferente, funciones de género particulares, migraciones, disenso político o religioso, prácticas religiosas, juegos de azar, tráfico de armas y productos radiactivos, entre otras.

Estos comportamientos generan satisfacción o ganancia para las personas que se involucran en ellos, pero también pueden causar problemas sociales, aunque no hay consenso general sobre cuáles generan costos sociales ni sobre la envergadura de dichos costos o la manera de lidiar con ellos. Más aún, las actitudes y políticas sociales hacia estos comportamientos cambian de manera significativa con el paso del tiempo. Por ejemplo, la segregación racial, los papeles de los géneros y las restricciones a las migraciones constituyán imposiciones en muchas culturas occidentales hasta hace una o dos generaciones. En efecto, muchos de los movimientos en favor de los derechos civiles del siglo XX surgieron como reacción ante restricciones de este tipo.

La producción, tráfico y consumo constituyen casos específicos de comportamientos que generan costos sociales potenciales. Las sociedades han desarrollado sus propias maneras de tratarlos, según la percepción que cada una tiene del grado de peligro social sobre sus instituciones y valores, y este tratamiento tiene raíces históricas y fuertes componentes sociales. A menudo, los mecanismos particulares para enfrentar estos problemas son de difícil comprensión para los forasteros, quienes pueden considerarlos peculiaridades encantadoras o signos de retraso cultural. Pueden serlo, en efecto, pero cumplen papeles importantes en cuanto son instrumentales en los métodos que las instituciones sociales utilizan para administrar sus problemas.

El uso de drogas psicoactivas se ha controlado de diversas maneras: castigando a los involucrados, controlando su uso por medio del proceso de socialización, aplicando presiones sociales suaves o sutiles, ritualizando el uso de drogas (ceremonias religiosas, ritos de iniciación), permitiendo a grupos elegidos el uso de drogas (chamanes, por ejemplo) o estableciendo períodos o fiestas a lo largo del año durante las cuales se pueden utilizar (carnavales).

Basadas en percepciones, instituciones y valores sociales específicos, las políticas pueden ser eficaces en el medio social donde hayan sido formuladas, pero su imposición en circunstancias diferentes es muy compleja. Más aún, su especificidad institucional y cultural dificulta tanto el debate sobre ellas como su evaluación, porque ésta requiere cuestionar comportamientos y costumbres arraigadas que muchos miembros de una sociedad consideran como dadas y “naturales”. Las políticas relacionadas con las drogas, forman parte del grupo conformado por aquellas que tienen alta influencia de características sociales, lo cual da cuenta de su gran resistencia al cambio.

En este capítulo se hace un esfuerzo por esbozar la evolución de las políticas relacionadas con la droga y los principales modelos que determinan las percepciones sociales sobre drogas tanto en los Estados

⁸ Por ejemplo, se sabe que los conductores de camión en Bolivia y el norte de Argentina mascan coca para ser capaces de conducir continuamente durante 24 horas o más en sus largos viajes para llevar productos rurales al mercado de Buenos Aires.

Unidos como en América Latina. Los objetivos son, primero, identificar estas percepciones; segundo, resaltar las principales diferencias que hay entre ellas, y tercero, mostrar la por qué es tan difícil sostener diálogos significativos sobre políticas contra las drogas entre los Estados Unidos y las sociedades latinoamericanas y, en general, entre diferentes países. Las dos primeras secciones del capítulo presentan breves resúmenes del desarrollo de actitudes y modelos estadounidenses y latinoamericanos. La breve sección final resalta los conflictos y dificultades de diálogo entre las personas que defienden la visión estadounidense o la latinoamericana.

II. ACTITUDES, PERSPECTIVAS Y MODELOS ESTADOUNIDENSES

Por favor, señor, no me malinterprete. Yo sí satanizo las drogas.

Barry McCaffrey, Director de la ONDCP en una mesa redonda en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, enero de 1997.

Debemos considerar las drogas como labor del diablo.

Jesse Jackson en “Both Sides”, CNN, 25 de enero de 1998.

Las drogas ilícitas son un arma de destrucción masiva.

Brigadier general Keith Huber, director de Operaciones del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos, en la conferencia “Guerra y paz en Colombia: estrategia para una guerra ambigua”, United States Army War College, Carlisle, Pensilvania, 12 de noviembre de 1999.

El consumo de drogas psicoactivas tiene un amplio registro en los Estados Unidos. A lo largo de la historia del país, se ha consumido alcohol y tabaco, y algunas de las drogas ilegales de hoy (como el opio) se consumían antes del siglo XX (Musto, 1987). El descubrimiento de la morfina inyectable, la migración china asociada con la construcción de ferrocarriles en el Oeste y la Guerra Civil, durante la cual se utilizó la morfina como medicina fundamental para el tratamiento de los heridos, fueron algunos factores que promovieron el uso de opiáceos.

En la segunda mitad del siglo XIX, las insuficiencias de la medicina en la cura de la mayoría de las enfermedades incitaron a los médicos a formular drogas que calmaban el dolor y hacían sentir bien a los pacientes. Esto contribuyó a un uso extendido de morfina, de la recién descubierta cocaína y, más adelante, de la heroína.

Tanto el comercio como el uso de drogas psicoactivas fue común hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX. La industria de las “medicinas patentadas” se volvió muy exitosa. No se revelaban al público los ingredientes de los productos, pero entre ellos se contaban alcohol, cocaína, opio y otras drogas adictivas. Su situación empezó a cambiar durante la última década del siglo XIX, cuando se percibió que algunas de estas drogas eran adictivas y creaban problemas y costos sociales. En efecto, durante este período se vivió en los Estados Unidos la primera epidemia de cocaína y opio:

“En esa época había alrededor de 300.000 adictos al opio en los Estados Unidos, que entonces contaban con un tercio de su población actual. Además de los veteranos de la Guerra civil, quienes se habían hecho adictos a la morfina que se les administraba para el dolor, la mayoría de los adictos eran mujeres, a menudo de clase media y alta. Frustradas por las restricciones propias de la sociedad victoriana, encontraban solaz en el uso de opiáceos, hábito más aceptado socialmente que el alcohol”

(Falco, 1994: 17).

Musto (1987) resume los resultados de una encuesta de la época: “Entre un 2% de los médicos y un 1% de las enfermeras eran adictos a algún opiáceo. Solamente un 0,7% de profesionales diferentes y un 0,2% de la población general eran adictos”.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, se debería indagar por qué razón niveles relativamente bajos de adicción generaron una reacción tan fuerte en la sociedad estadounidense. Un factor determinante fue -y ha sido- la asociación, en la mente estadounidense, del consumo de drogas con la descomposición moral y amenazas foráneas. Debe recordarse que durante la Colonia muchos pobladores llegaron a los Estados Unidos huyendo de la persecución religiosa en Europa⁹; estos grupos religiosos mantenían un estricto control sobre el comportamiento de sus miembros¹⁰. Los valores puritanos tradicionales han traspasado las iglesias protestantes tradicionales. Vale la pena anotar que la Iglesia Mormona, la más exitosa religión de origen estadounidense, prohíbe el consumo de todo tipo de drogas adictivas, incluyendo la cafeína y la nicotina (tabaco).

Otro factor ha sido la creencia estadounidense en un progreso ilimitado y la necesidad de mantener el control sobre el medio ambiente hostil y de prevenir el deterioro moral.

Las presiones con bases morales respaldaron la primera incursión del gobierno federal en el ámbito de las políticas en contra de la droga. En la guerra contra España en 1903, los Estados Unidos lograron obtener el control de Filipinas, donde existía un amplio uso de opio. Los misioneros estadounidenses, obedeciendo a motivaciones principalmente morales, ejercieron presión sobre el gobierno para que formulara y aplicara políticas en contra del opio en ese país (Musto, 1987). De manera similar, la oposición al comercio británico del opio en China se basó en el gran número de misioneros protestantes estadounidenses que encontraban su motivación en razones religiosas y morales (Walker III, 1991). Teniendo en cuenta esta historia, no sorprende que muchos estadounidenses consideren que el uso de cualquier droga que altere la mente es, ante todo, algo inmoral y pecaminoso.

El modelo moralista estadounidense ha tenido una influencia muy fuerte sobre las políticas en contra de las drogas. Es difícil encontrar dicho modelo de manera explícita en la bibliografía sobre drogas ilegales, pero el siguiente resumen de una presentación extraoficial por parte de un alto funcionario del Senado de los Estados Unidos provee un útil esbozo¹¹.

La argumentación moralista se inicia con la afirmación de una perogrullada: La trasgresión ha existido en todo tipo de sociedad, ya sea democrática, autoritaria, comunista, socialista, capitalista, teocrática, etc. La extendida presencia del delito lleva a los seguidores de este modelo a argumentar que las características sociales no determinan el delito y que los delincuentes son la razón esencial de la existencia de éste. El mundo se divide entre gente buena y gente mala, delincuentes y no delincuentes, y el delito es simplemente una expresión de la naturaleza humana. Las razones para explicar por qué algunas personas son delincuentes se encuentran en ellos mismos, no en la sociedad. Para combatir el delito no deberíamos culpar o tratar de cambiar la sociedad; simplemente tenemos que combatirlo y combatir a los criminales delincuentes.

Este enfoque moralista refleja una concepción de la vida como una lucha continua entre el bien y el mal. Crímenes como la producción y el tráfico son flagelos o cánceres que deben extirpársele a la sociedad. Simplemente, las drogas son pecaminosas o diabólicas y no hay espacio para alternativas que toleren formas

⁹ Esto contrasta dramáticamente con la conquista iberoamericana al sur de la frontera estadounidense.

¹⁰ Nuevamente, esta característica contrasta con la tradición católica en América Latina, la cual hacía hincapié en la confesión, el arrepentimiento y la participación en rituales y ceremonias, más que en el comportamiento cotidiano, como signos de cumplimiento de los preceptos de la religión.

¹¹ Fue presentada en un coloquio en la Universidad de Georgetown, el 30 y el 31 de octubre de 1997, y patrocinado por el Centro Nacional de Información Estratégica (*National Strategy Information Center, Inc.*).

controladas de producción, comercio y consumo de drogas.

Esta visión del problema de las drogas llega a la conclusión de que es imperativo castigar la producción, el tráfico y el uso de drogas¹². Los productores de drogas son considerados demonios, y los países que producen drogas no son más que sociedades dominadas por hombres malos que deberían ser combatidos. Puesto que las drogas son cáncer y flagelo, los fracasos en la lucha contra ellas deberían simplemente reavivar el fuego necesario para intentarlo con más fuerza. Después de todo, el conflicto entre el bien y el mal ha dominado la historia de la humanidad y la lucha debería continuar hasta que se realice la conquista del mal. La producción, tráfico y consumo de drogas son una amenaza para la sociedad estadounidense, los productores foráneos de drogas hacen parte de dicha amenaza, y las drogas ilegales constituyen un asunto de seguridad nacional.

Las políticas en contra de las drogas no han sido solamente moldeadas a partir de preocupaciones morales. Las profesiones de la salud también han cumplido un papel importante. A principios del siglo XX no existían normas gubernamentales que las regularan, tampoco había organizaciones profesionales auto-reguladoras, y los laboratorios no estaban obligados a mencionar los ingredientes de sus productos. De acuerdo con los principios del libre comercio, firmemente arraigados en la Constitución, los gobiernos federal y estatal no contaban con políticas que regularan las drogas psicoactivas (Musto, 1987). Los intentos por parte de los gobiernos estatales para controlar las drogas adictivas habían sido débiles e ineficaces.

La adicción se concentraba en las grandes ciudades de unos pocos Estados, y aquellos que no tenían problemas de adicción no estaban interesados en legislar en contra de las drogas. Esto representaba un dilema para los que sí los tenían, pues no habría sido muy útil reforzar leyes contrarias a las drogas en un Estado si éstas carecían de restricciones en los Estados vecinos y no se podía impedir el comercio interestatal. Un control eficaz de las drogas requería una legislación federal que se aplicara en todos los Estados. Sin embargo, los senadores sureños, quienes temían que este tipo de legislación llevaría a mayores interferencias con derechos estatales y leyes segregacionistas, se opusieron a ella.

Durante las primeras décadas del siglo XX, se organizaron y reglamentaron las profesiones de la salud, y los médicos obtuvieron un monopolio para practicar la medicina y recetar un gran número de drogas. Estos desarrollos institucionales facilitaron la formulación de políticas relacionadas con drogas en un momento histórico en el cual el papel de médicos y farmacéuticos como promotores de la drogadicción era asunto de intenso debate, ya que ambos grupos tenían fuertes intereses financieros en la distribución y tratamiento de las drogas¹³. Entre los puntos relevantes del debate caben preguntas como: ¿hasta qué punto era la drogadicción producto de tratamientos médicos?, ¿debería exigirse a los adictos que se sometan a tratamientos?, ¿debería estar permitido que médicos o farmacéuticos trataran pacientes adictos y prescribieran dosis de mantenimiento?, ¿se debería convertir el consumo de drogas psicoactivas adictivas en delito?

Luego de intensas maniobras políticas, en 1914 se sancionó la *Harrison Act*, ley que regulaba el comercio de drogas psicoactivas. Ésta fue la primera legislación federal en contra de las drogas, y satisfacía de manera simultánea a los senadores sureños, a los médicos y a los farmacéuticos. Sin embargo, se apelaron algunas de sus disposiciones, y en 1916 la Corte Suprema determinó que los médicos tenían la libertad de prescribir cualquier droga a sus pacientes (Musto, 1992).

Estos desarrollos coincidieron con el crecimiento del movimiento prohibicionista (de fuerte raíz moralista), el cual logró el éxito en 1919 con la aprobación de la XVIII Enmienda Constitucional, la cual

¹² Hay que conquistar la droga, en un sentido que evoca la conquista del lejano Oeste.

¹³ Como ya se mostró anteriormente, la incidencia de cocaína y heroína entre profesionales de ambas áreas era significativamente más alta que entre la población general (Musto 1987), hecho que apoya el argumento de que el acceso a las drogas aumenta la probabilidad de adicción.

impedía la producción para la venta, la distribución y la compra¹⁴. Dos meses después, la Corte Suprema, con una votación de cinco a favor y cuatro en contra, retiró a los médicos el derecho a recetar algunas drogas psicoactivas para mantener y controlar los casos de drogadicción (Musto, 1987), decisión que convirtió el suministro de dichas drogas en delito.

A lo largo de los años veinte y treinta, continuó el proceso mediante el cual las drogas se asociaron cada vez más con el delito. En 1924 se prohibió la importación de opio; se abolieron los centros para tratamiento de la adicción. En 1933, la XXI Enmienda Constitucional revocó la prohibición del alcohol, pero en 1937 se impusieron enormes impuestos al comercio de la marihuana, haciéndola ilegal *de facto*.

Durante las primeras décadas del siglo XX hubo acalorados debates sobre la naturaleza del consumo y la adicción. Por una parte, la posición moral y religiosa trataba a los usuarios de drogas como individuos de personalidad débil cuyo comportamiento tenía que ser modificado¹⁵. Si no se lograba tal modificación, se debería castigarlos para evitar que la manzana podrida corrompiera al resto. Por otra parte, los profesionales de la salud consideraban que las personas que usaban drogas eran víctimas e individuos enfermos que necesitaban ayuda. Estos dos enfoques rivalizaron en la definición de las políticas contra las drogas a lo largo del siglo, las cuales, en palabras de Falco (1994), han sido formuladas por “médicos y policías”.

La xenofobia (rechazo o temor a la invasión por parte del corrompido mundo exterior) también ha influido en las políticas contra la droga (Musto, 1987; Falco, 1994). La inmigración de grupos raciales y étnicos no europeos ha sido percibida como amenaza al grupo social dominante, el cual asoció el consumo de opio con la inmigración china, el de cocaína con los negros y el de marihuana con los mexicanos: “Temores de que mujeres blancas respetables estuvieran siendo seducidas en cuchitriles del opio; la cocaína además estaba ligada, en la percepción popular, con los negros -otra raza ‘forastera’ para la conciencia blanca estadounidense-. A comienzos de la década de 1890 los estibadores negros de Nueva Orleans habían utilizado cocaína para soportar su agotador trabajo¹⁶ [...] El uso de cocaína se extendió a los trabajadores negros de otras regiones del Sur” y “grupos como la Coalición Americana, cuya meta era mantener una ‘América americana’, amplificaron el vínculo entre inmigrantes mexicanos y la marihuana” (Falco, 1994: 19-20). La vinculación de foráneos y drogas condujo a varios incidentes de histeria colectiva y se utilizó para justificar políticas segregacionistas, muchas de las cuales pretendían proteger a mujeres blancas de males foráneos.

El elemento xenófobo de las políticas en contra de las drogas no ha desaparecido, está arraigado en el núcleo tradicional de las creencias estadounidenses:

Una vez que dichos grupos quedaron unidos, en la mentalidad pública, con extranjeros peligrosos y minorías raciales, se conformaron actitudes populares que persisten hoy en día. Los usuarios de drogas no fueron ya vistos como víctimas de médicos descuidados o compañías farmacéuticas especialmente entusiastas, sino más bien como individuos desviados y sospechosos que amenazaban la estabilidad de la nación. A causa de esta historia, la heroína, la cocaína y la marihuana han sido percibidas como ‘antiamericanas’, en un sentido en que no lo han sido el alcohol, el tabaco o las drogas recetadas. La xenofobia y el temor racial que inspiraron la primera legislación sobre las drogas todavía ejercen influencia sobre nuestras políticas (Falco, 1994: 21).

Una pregunta importante que surge a partir de la eliminación de la prohibición es por qué se mantuvo

¹⁴ La producción en cantidades adecuadas para el autoconsumo en los hogares era permitida.

¹⁵ Los mismos grupos alegan hoy, apoyándose en argumentos similares, que el comportamiento homosexual debería modificarse.

¹⁶ Este uso de la cocaína por parte de los estibadores es comparable al de los indios de América del Sur en las antiguas minas de Potosí y las haciendas de Los Andes (nota del autor).

la prohibición de la cocaína y los opiáceos, y más adelante se estableció el de la marihuana. Una posible respuesta puede basarse en la xenofobia, pero otros factores parecen haber representado papeles más importantes. Por un lado, el consumo de alcohol se había extendido, especialmente al grupo social predominante, más que otras drogas psicoactivas; por otro, el suministro de alcohol provenía principalmente de fuentes nacionales. Estos dos factores concentraban los costos de la prohibición del alcohol (crecimiento del delito organizado, violencia dentro de las organizaciones criminales, muertes de consumidores a causa de la carencia de control de calidad de los productos y corrupción en la Policía, los gobiernos locales y otras instituciones) dentro de los Estados Unidos, y afectaban directamente a la corriente social predominante del país.

A pesar del apoyo social que recibió la revocación de la prohibición, algunos argumentan que las políticas represivas en contra de las drogas fueron exitosas. El consumo del alcohol bajó en esa época, y durante los años treinta el consumo de heroína y cocaína decayó significativamente. Otras fuerzas también contribuyeron al descenso del consumo de drogas, como la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial que dificultó el tráfico ilegal y contribuyó a la disminución del número de adictos. Como resultado de estos desarrollos, durante los primeros años de la Posguerra el consumo de cocaína y heroína no fue percibido como un problema para los Estados Unidos.

El consumo de drogas ilegales en los Estados Unidos surgió nuevamente durante los años sesenta, una década trascendental en su historia. Entraron en una guerra en Vietnam, la cual cambió el país, generando más oposición interna que ninguna otra guerra externa. Simultáneamente, el crecimiento del movimiento de derechos civiles forzó una expansión de la democracia interna y aumentó la protección de los derechos de las minorías étnicas y raciales que habían sido segregadas de manera oficial en algunas regiones del país. La década también presenció cambios drásticos en las funciones sociales de las mujeres y el desarrollo del movimiento feminista. Además, por primera vez, los homosexuales “salieron del clóset” y buscaron la protección de sus derechos civiles.

Los enormes cambios institucionales que padeció la sociedad estadounidense durante los años sesenta alteraron la relación entre el individuo y las instituciones sociales. Los controles sociales al uso de drogas, así como a otros comportamientos relacionados con el sexo, las relaciones entre las razas y el respeto hacia la autoridad, debilitaron la cohesión social y el sentido de pertenencia, y cambiaron el significado del patriotismo y sus modos de expresión.

Teniendo en cuenta estos cambios, no sorprende el aumento sustancial en el consumo de drogas psicoactivas. En efecto, éstas se convirtieron en símbolo y expresión de protesta social y en afirmación de la individualidad e identidad de muchos estadounidenses. Durante esa década, cuestionaron tradiciones y costumbres, y muchos de ellos aceptaron y adoptaron comportamientos que antes se consideraban desviados. Además, muchos fueron desarrollando dudas con respecto a la universalidad de sus propios principios y valores. Todos estos cambios determinaron que la sociedad se hiciera más tolerante hacia las drogas en una época en la cual aumentaba su uso.

La Guerra de Vietnam contribuyó directamente al aumento del consumo, especialmente de heroína, y creó expectativas en cuanto a una epidemia entre los soldados que volvían de la guerra (Clague, 1973). Este temor condujo a restablecer programas de tratamiento, especialmente los basados en metadona, sustituto sintético de la heroína.

Al final de la década, la drogadicción se percibía como un problema social. El consumo de marihuana se había extendido, y aparecieron otras nuevas drogas, incluyendo las de tipo sintético, como el LSD. En 1971, el presidente Nixon convocó una Comisión Nacional contra el abuso de la marihuana y las drogas, compuesta por ciudadanos claramente conservadores. Esta Comisión concluyó que se debería despenalizar la marihuana, aunque planteaba una alerta con respecto a la excesiva liberalización. La comisión también

evaluó los efectos del consumo de otras drogas y cuestionó algunas creencias sobre ellas. Sin embargo, en junio de 1971 el presidente Nixon declaró la “guerra contra las drogas”.

Durante los años setenta, algunos estados despenalizaron el consumo de marihuana y toleraron la posesión de “dosis personales”. El consumo de otras drogas adquirió estatus entre la “gente linda”, cuya droga favorita fue la cocaína. Este consumo había aumentado de manera significativa entre miembros de las clases media y alta, principalmente profesionales y jóvenes. La violencia, el colapso de la familia y otras fracturas sociales asociadas con el consumo de drogas, se hicieron evidentes para muchas personas.

Hacia comienzos de los años ochenta cambió el perfil de los consumidores de drogas: decayó el consumo de cocaína entre las clases alta y media, las cuales reaccionaron favorablemente a las campañas educativas y a sus propias experiencias negativas como consumidores. De manera simultánea, la aparición del *crack* desarrolló un amplio mercado entre personas de bajos ingresos, especialmente negros e hispanos. Estos cambios provocaron la reversión de la tendencia tolerante de los años setenta y fortalecieron el apoyo hacia políticas represivas que endurecieron las medidas antidrogas y produjeron un aumento sin precedentes en el número de encarcelados, que llegó a 1.350.000 en 1992, de los cuales dos terceras partes eran adictos a alguna droga (Falco, 1994: xxii)¹⁷.

Uno de los problemas persistentes de la sociedad estadounidense es su necesidad de identificar a un enemigo. Este viejo patrón se hace evidente hoy en día en la oposición pública hacia Japón, la cual surgió justo cuando se desvanecían las tensiones con la antigua Unión Soviética. Al considerar los últimos cuarenta años, se aprecia que la propia Guerra Fría siguió de manera inmediata a la Segunda Guerra Mundial. Bajo el mandato del Shah, Irán era considerado un aliado, pero luego de la revolución se convirtió en archienemigo; reversiones similares ocurrieron en relación con Cuba y Nicaragua. Incluso países que no significaban amenazas, como Granada y Panamá, ocuparon, si bien brevemente, el escenario de enfrentamientos recientes, y el líder iraquí Saddam Hussein ha llegado hasta a eclipsar al libio Moamar el-Qaddafi como personificación del villano (Heath, 1992: 269-270)¹⁸.

Otros analistas de la cultura estadounidense argumentan que los ciudadanos perciben a los Estados Unidos como un cruzado con responsabilidades especiales en el mundo (Robertson, 1980). La escuela revisionista de historia de los Estados Unidos afirma que el *ethos* estadounidense requiere que el país tenga un enemigo externo (Dalleck, 1983)¹⁹.

Antes de 1990, la lucha contra el comunismo guiaba las políticas de los Estados Unidos hacia América Latina, y frecuentemente la guerra contra las drogas se vio desplazada por la guerra contra el comunismo. Después del colapso del comunismo, las políticas en contra de las drogas se convirtieron en puntos centrales de la agenda política internacional en los países andinos²⁰. En los años noventa, las drogas ilegales y el crimen internacional organizado sustituyeron, al menos de manera parcial, al comunismo como amenaza para la seguridad nacional.

La percepción estadounidense del “problema de las drogas” y las políticas relacionadas con él han recibido la influencia de una combinación de factores: preocupaciones morales que satanizan las drogas, desarrollos institucionales como la organización de la profesión médica, la cual condujo al gobierno a reglamentar y establecer un monopolio para la prescripción de muchas drogas, y los prejuicios xenófobos. Las políticas internas resultantes siempre han considerado el consumo de estupefacientes como una mezcla entre problemas de salud pública y criminales. La importancia de estos dos elementos parece invertirse

¹⁷ Informes de prensa indican un aumento constante en los niveles de encarcelamiento en los Estados Unidos que en 2011 superó a 2.300.000 personas.

¹⁸ Este libro fue escrito antes del 11 de noviembre de 2001 (nota del autor).

¹⁹ Algunos observadores externos, como Verdú (1996) y Heale (1990), profundizan este punto.

²⁰ Tokatlian (1995 y 1997) y Gamarra (1994) estudian los efectos de este cambio sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia y Bolivia, respectivamente.

cíclicamente cada cierto tiempo (Musto, 1992). Esto ha llevado a una ambivalencia en la forma en que la sociedad considera a los adictos, quienes por una parte se han visto como víctimas o personas enfermas, y por otra como delincuentes o individuos moralmente deficientes.

Bajo el enfoque moralista, los empresarios de la industria de las drogas representan un papel maligno. Desde la perspectiva del enfoque que se relaciona con la salud pública, no son considerados como demonios, pero tampoco se tolera su comportamiento, puesto que contribuyen de manera significativa a un problema grave. Desde la perspectiva moralista, las políticas deben ser represivas. Desde el otro, el interés central de las políticas debería estar en la prevención, la educación y el tratamiento, pero si las políticas represivas disminuyen el suministro de drogas ilegales, también son bienvenidas.

Sorprende ver lo poco que las ciencias sociales han influido en las políticas contra las drogas en los Estados Unidos. Investigaciones acerca de la influencia de los cambios sociales sobre la demanda de drogas, la relación entre marginalidad social y uso de drogas o entre ilegalidad de las drogas, altos niveles de ganancia y violencia dentro de la industria, han tenido, si mucho, una influencia marginal sobre la formulación de las políticas. Como se mostrará más adelante, el desprecio del análisis social y económico en la formulación de políticas relacionadas con las drogas se ha extendido hacia aquellas políticas que adoptan países de la región andina, como la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo, la interdicción y la extradición.

En el mundo occidental, normalmente los estudios analíticos preceden a los cambios en las políticas. Las políticas relacionadas con las drogas son una notable excepción a esta regla. La lista de libros o artículos que critican los puntos de vista predominantes en la discusión sobre las drogas en los Estados Unidos y las políticas que de ella se derivan es enorme y crece a diario²¹. Las críticas a los puntos de vista predominantes nacen de diferentes ángulos. Algunos anotan que la gente tiene derecho a consumir drogas psicoactivas, y que reglamentarlas no es asunto del gobierno. Otros alegan, sobre bases prácticas, que las actuales políticas represivas no han logrado controlar el consumo y requieren cambios drásticos para reducir al mínimo tanto el peligro de adicción como el tráfico, incluyendo la posibilidad de la legalización y la despenalización. Otros utilizan argumentos similares, pero no llegan a recomendar cambios drásticos en las políticas, y sugieren desplazar el interés de la reducción de oferta hacia el control de la demanda. A causa del alto número de encarcelados de las minoritarios, hay quienes critican las actuales políticas por obedecer a motivaciones racistas y por formar parte de una conspiración contra las minorías. Finalmente, otros señalan que cuando las políticas contra las drogas se convierten en cruzada o *yihad* (guerra santa), tanto sus objetivos como la protección de los derechos civiles se subordinan a ella, y alertan contra un debilitamiento creciente de dichos derechos. A pesar de todas estas investigaciones y argumentos, las principales percepciones, principios y prejuicios que moldean los puntos de vista estadounidenses con respecto a las drogas han persistido y continúan guiando las políticas.

Debe anotarse que el apoyo social y político con el que cuentan las actuales políticas de los Estados Unidos es alto, pero bastante débil entre académicos y analistas. Un estudio reciente sobre puntos de vista políticos entre funcionarios del Congreso, académicos, profesionales de centros de pensamiento político (*think tanks*) y consultores de Washington (Thoumi, 1999a), encontró un consenso sobre la necesidad de cambiar las políticas y la imposibilidad de hacerlo en el corto y mediano plazo. Todos los entrevistados en dicho estudio coincidieron en que ningún político percibe ganancias asociadas con la promoción del cambio

²¹ Véanse, por ejemplo, Balakar y Grinspoon (1984), Baum (1996), Bertram, Blachman, Sharpe y Andreas (1996), Evans y Berent (1992), Falco y otros (1997), Husak (1992), Hyde (1995), Lusane (1991), McWilliams (1996), Meier (1994), Nadelman (1993), Peele (1989), Rasmussen y Benson (1994), Siegel (2005), Szasz (1992), Thornton (1991), Trebach (1982), Trebach e Inciardi (1993).

en las políticas²².

III. ACTITUDES, PERSPECTIVAS Y MODELOS DE LOS PAÍSES ANDINOS

Los norteamericanos inventaron [sic] el consumo, promovieron la producción y luego prohibieron las drogas para quedarse con sus fantásticas ganancias.

Antonio Caballero, “Los verdaderos criminales”

La cocaína es un instrumento de chantaje político utilizado por los Estados Unidos para controlar el Estado boliviano.

Hugo Rodas Morales, *Modelo político empresarial de la cocaína en Bolivia*

Estados Unidos no quiere eliminar el narcotráfico. Quiere usarlo como parte de su estrategia geopolítica hacia América Latina.

Hugo Rodas Morales, *Modelo político empresarial de la cocaína en Bolivia*

“La guerra de las drogas” es el sustituto perfecto de la Guerra Fría y los Estados Unidos lo usarán, empezando por América Latina, como medio ideal para consolidar su dominación.

Roger Cortez, *La guerra de la coca: una sombra sobre los Andes*

Las maneras como se percibe el “problema de las drogas” en los países andinos son muy diferentes a las estadounidenses y también reflejan la historia, estructura social y valores de la región. Muchas plantas que crecen en los países andinos contienen drogas psicoactivas que han sido ampliamente utilizadas desde antes de la Conquista española. Las principales drogas utilizadas por las culturas andinas son el alcohol y las contenidas en la hoja de coca. El alcohol y la coca han sido utilizados de manera continua en Los Andes, aunque no de manera constante en el tiempo y el espacio.

²² Tal vez los resultados más inquietantes fueron la sutil presión que todos sienten, en el sentido de proyectar una imagen militarista, y el costo personal extremadamente alto que asocian con cualquier sugerencia de legalización. Muchos estudiosos creen que se debería flexibilizar el tratamiento de las drogas y, además, que esto ocurrirá en el futuro. Sin embargo, sienten que apoyar abiertamente este punto de vista causaría bastante daño a su carrera. Muchos críticos de las políticas se sienten obligados a iniciar sus comentarios afirmando que no toleran el consumo y que no abogan por la legalización. Sólo proceden con sus críticas después de dejar estos puntos en claro. En varios estudios extensos (por ejemplo, Falco y otros [1997] y Riley [1995]), los argumentos que se desarrollan a lo largo de varios capítulos apuntan hacia la dirección de, al menos, una discusión sobre la posibilidad de la despenalización. Sin embargo, en el capítulo final hay una reversión lógica y esta posibilidad nunca se menciona. Más inquietante aún es la situación que surge cuando se ejerce la presión política para limitar la libertad de expresión. Por ejemplo, en 1994 colaboré con el Banco Mundial en la organización de un seminario sobre drogas ilegales. El Departamento de Estado exigió que el Banco cancelara la invitación a dos reconocidos promotores de la legalización, un colombiano y un estadounidense. El Banco se negó a hacerlo y el Departamento de Estado amenazó con no permitir la entrada del colombiano al país. A esas alturas, el Banco canceló el seminario 48 horas antes de la fecha programada para su inicio.

La coca ha recibido mayor atención que la suma de las demás plantas andinas utilizadas en la fabricación de drogas psicoactivas. La coca tiene una larga y conflictiva historia en la región, y siempre ha representado un papel importante en las comunidades indígenas. Mascar coca²³ mitiga el hambre, hace sentir más fuerza y permite trabajar más duro. La coca también era utilizada en ceremonias y rituales nativos, y era parte integral de la cultura indígena: “Así como hubo una trinidad agrícola del Mediterráneo, el Mare Nostrum de las civilizaciones de la vid, el trigo y el olivo, en los Andes hay también una trinidad integrada por la papa de los páramos, el maíz de las vertientes y la coca de los valles húmedos y calurosos, sin ser abrasadores” (Vidart, 1991: 23)²⁴. La coca también contiene vitaminas importantes y muchos la consideran como alimento (Carter y Mamani, 1986: 134).

Durante la época de la Conquista española, la coca se utilizaba en el Imperio Inca desde Bolivia hasta el sur de Colombia; también la usaban los muiscas o chibchas, así como otras tribus menores. No hay duda de que la coca ha estado presente en Los Andes durante, al menos, un par de milenios (Carter y Mamani, 1986: 69), pero no hay claridad con respecto a la historia o el papel social de la coca antes de la Conquista. Según una versión muy conocida, el consumo de coca en el Imperio Inca era limitado y altamente reglamentado. “Los incas [...] reservaban el uso de coca a la nobleza y es posible que hayan luchado por el estatus social y uso de la coca con otros grupos que pudieran haber considerado las hojas de coca de manera diferente” (Morales, 1989: 18). Carter y Mamani (1986: 69-71) argumentan que esta teoría ha sido aceptada casi universalmente sin suficiente evidencia, pues muchas de las crónicas de la Conquista son contradictorias, y dado que han surgido nuevas evidencias, el panorama resultante es más complejo de lo que planteaba el “monopolio inca de la coca”. La evidencia indica la existencia de muchas plantaciones de coca, así como de un extenso sistema de distribución en el Imperio Inca, lo cual ha llevado a la conclusión de que el uso de la coca era común en todas las clases sociales²⁵.

Según la primera versión, el consumo de coca se extendió entre los pueblos indígenas después de la Conquista, cuando los españoles se dieron cuenta de que podían utilizarla como medio para explotar a los indígenas. La segunda versión no niega el papel de la coca en la explotación de las masas indígenas, pero no concibe el aumento en el consumo como un esfuerzo concertado por parte de los españoles, sino como un uso conveniente de una costumbre predominante.

El papel de la coca después de la Conquista española aumentó en complejidad, y su uso se convirtió en un asunto disputable. Los primeros misioneros católicos percibieron el valor ceremonial de la coca, lo ligaron a las prácticas religiosas de los indígenas y lo consideraron un obstáculo para la conversión de estos últimos al catolicismo. Esto llevó a la condena del uso de la coca por parte de un Concilio Católico que se reunió en Lima en 1567 como “cosa inútil, perniciosa, que conduce a la superstición por ser un talismán del diablo” (Vidart, 1991: 88)²⁶. La fuerte oposición indígena, en conjunción con la percepción, por parte de los españoles, de que en realidad podían beneficiarse del uso que hacían los indígenas de la coca, la cual les permitía realizar fatigosas labores durante horas y sin comer, conspiró contra la prohibición. A pesar de las protestas de algunas autoridades religiosas, el uso de la coca aumentó durante la Colonia española, y la

²³ La bibliografía siempre se refiere a la acción de mascar coca, aunque en la práctica dicha acción se parece más a la de chupar o succionar.

²⁴ La relación entre la coca y las culturas indígenas ha sido estudiada de manera extensa. Véanse, por ejemplo, Carter y Mamani (1986), Henman (1978), Sioux (1993), Canelas y Canelas (1983), Medina (1995), Morales (1989), Sanabria (1993) y Fajardo (1993).

²⁵ El estudio de Camino sobre Perú (1989) también apoya esta tesis.

²⁶ Las referencias a la satanización de la coca por parte de los españoles son frecuentes en la bibliografía latinoamericana sobre la coca. Debe anotarse que mascar coca no fue la única práctica indígena satanizada. En la América Latina del siglo XVI, los españoles satanizaron muchos aspectos de la cultura indígena, hasta el punto de que el estudio de la historia y la cultura indígenas se convirtió en anatema (González, 1997: 51-55).

hoja se convirtió en artículo principal de la dieta indígena.

Las fuerzas antagónicas de la coca fallaron en la mayor parte de la región andina, pero en Quito lograron erradicar su uso; los obispos de esta ciudad llegaron incluso a convertir el empleo medicinal de la coca en práctica ilegal. Carter y Mamani (1986: 133) reconocen que las razones por las cuales se detuvo el uso de la coca en las áreas que estaban bajo la jurisdicción de Quito no son claras, y simplemente sugieren que la práctica no estaba tan profundamente arraigada en esa región como en el resto de Los Andes. Bonilla (1991) alega que el éxito en Quito se debió a la inexistencia de minas en Ecuador, en las cuales se podría haber utilizado coca para facilitar su explotación. Sin embargo, esto no llega a explicar la razón por la cual la acción de mascar coca siguió siendo una práctica común en el sur de Colombia, en la jurisdicción de Popayán, región muy similar a Ecuador²⁷. Las razones del éxito de la campaña contra la coca en Quito siguen siendo una pregunta abierta en la historia andina de la coca.

El papel social de la coca trascendió su uso como paliativo contra el hambre y el agotamiento y se convirtió en símbolo de la identidad indígena. El consumo de coca en ceremonias religiosas indígenas ha conducido a un debate sobre si su hoja tenía un carácter sagrado en la cultura indígena. Según la mitología indígena, la coca fue un don de Pachamama, la Madre Tierra, y “el indio andino coquea porque así afirma su identidad como hijo y a la vez dueño de la tierra que el español le arrebatara ayer y el terrateniente criollo le retacea hoy. Ser indio es ser coquero: mambeando, acullicando, cachando, que todo es la misma cosa, se desafía silenciosa y obstinadamente a los señores contemporáneos descendientes de los encomenderos y los aún más viejos conquistadores” (Vidart, 1991: 61). Mascar coca también formaba parte de ceremonias religiosas, brujería y ritos de iniciación, facilitaba las relaciones sociales y se practicaba de manera colectiva durante los períodos de descanso en el trabajo.

Carter y Mamani (1986: 75) presentan referencias de estudios más tempranos y argumentan: “[...] la creencia en el origen divino de la coca y su asociación con rituales religiosos es remota, como atestigua la cerámica de la cultura mochica en el período clásico”. Sin embargo, estos autores aceptan que no hay explicaciones satisfactorias para la razón por la cual la coca se asocia con lo divino, excepto por su cualidad de vencer el hambre y la fatiga y dar la sensación de fortaleza. Camino (1989) argumenta que los indígenas abordan la hoja de coca con reverencia, y que en efecto es sagrada para ellos.

El argumento de que “la coca es sagrada” se expone ampliamente hoy en día en Bolivia y Perú para defender su cultivo y utilización²⁸. Algunos han llegado a afirmar la existencia de una leyenda indígena según la cual para los indios la hoja de coca es “sagrada” y don de la diosa Pachamama:

Desde hace siglos y en la misma leyenda se mencionaba -con sabiduría- la contradicción del significado de la coca en ambas culturas. Cuando el blanco quiera hacer lo mismo y se atreva a utilizar como vosotros esas hojas de coca, le sucederá todo lo contrario. Su jugo, que para vosotros será fuerza y vida, para vuestros amos será vicio que repugna y degenera; mientras que para vosotros será un alimento casi espiritual, a ellos les causará idotez y locura (Comité Coordinador de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba, 1996: 5)²⁹.

Los narcotraficantes promovieron una leyenda similar durante la dictadura de García Meza en Bolivia

²⁷ En la Provincia de Popayán se explotaba el oro, pero éste provenía de minas aluviales que no requerían el extenuante trabajo de las minas de socavón peruanas o bolivianas.

²⁸ Algunas de las publicaciones que defienden la coca provienen de la editorial “Ediciones Hoja Sagrada”.

²⁹ Esta es una vieja leyenda de reciente cosecha. Solamente aparece en un libro que detalla las protestas de cultivadoras de coca, publicado por las federaciones de cultivadores de coca del Chapare, y en la época en la cual se suponía que la coca había sido un don de *Pachamama* a los indígenas, ellos carecían del concepto *hombre blanco*. Además, no se menciona en la bibliografía principal de Carter y Mamani (1986), Quiroga (1990), Sanabria (1993), Medina (1995), Morales (1989) ni Mansilla (1991).

(1980-1981) y otra se expandió de boca en boca en los campos de coca peruanos, donde era conocida como “la venganza del inca” (Bedregal y Viscarra, 1989: 124-125).

Otros antropólogos afirman:

“[...] no existe evidencia científica que pruebe que los incas consideraron la coca como una hoja sagrada. El término quechua ‘mama’ no significa dios, ni tampoco sagrado [...] El hecho supuesto de que los Incas adoraban al sol y llamaban a la luna ‘Mama Killa’ o ‘Quilla’ no debería ser asumido como razón suficiente para afirmar que ‘mama coca’ haya tenido alguna vez un significado sagrado en la cultura andina” (Morales, 1989: 17).

Independientemente del carácter sagrado de las hojas de coca en las culturas indígenas de Los Andes, los antropólogos coinciden en subrayar la importancia social de la coca y su papel en los rituales religiosos andinos. Por ejemplo, el trabajo de Spedding (1997a: 47) sobre la zona tradicional de cultivo de coca de Yungas, en Bolivia, llega a la conclusión de que el cultivo, la cosecha y el comercio de las hojas de coca “es una empresa simultáneamente económica, social y cultural central para la vida cotidiana” y que la coca “unifica todos los aspectos de la vida campesina de Yungas y forma un símbolo trascendental de valores sociales” (48).

El enfrentamiento entre las culturas hispánica e indígena en Los Andes ha continuado durante cinco siglos. En algunos casos ha sido patente, pero la mayoría de ellos se ha cocido lenta y encubiertamente. Esta pugna sustenta muchos de los valores y características culturales de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia y todavía no se ha resuelto. En efecto, en Los Andes el proceso de “la conquista del ‘otro’ no ha terminado” (De Roux, 1990: 11) y el abuso en contra de los indígenas ha sido una constante en la historia de la región³⁰. Como símbolo de identidad indígena, el uso y las políticas sobre la coca se convirtieron en parte integral del enfrentamiento entre las dos culturas.

Las sociedades española y mestiza rehuyeron mascar coca, pero se beneficiaron de la existencia de ese hábito entre los indígenas. Mascar coca permitía a los peones trabajar muchas horas en las profundidades de las minas de plata en Bolivia sin otros alimentos. La coca se convirtió en la fuente principal de ingresos de las haciendas de Perú y Bolivia que proveían a las minas de plata, y mascar coca también se generalizó entre la fuerza laboral de las haciendas, cuyos salarios se pagaban en parte con hojas de coca.

Los beneficios financieros de las drogas psicoactivas también llegaron al Estado. En efecto, durante la Colonia, los impuestos sobre la coca, el tabaco y el alcohol fueron una de las principales fuentes de ingreso estatal³¹. La importancia fiscal de estos impuestos persistió a lo largo del siglo XX, dado que son uno de los principales tributos recolectados por los gobiernos regionales (departamentales, provinciales o estatales).

Durante la Colonia, el consumo de la coca como alimento (té) y sus aplicaciones medicinales se extendieron hacia las sociedades mestizas y blancas. En situaciones excepcionales, como cuando los capataces blancos bajaban a los socavones, también mascaban coca. Durante el siglo XVI, los médicos españoles incorporaron la coca a su farmacopea. Carter y Mamani (1986: 80) encontraron referencias que indicaban un aumento en el uso de coca (para mascar) entre españoles y mestizos hacia finales del siglo XVIII. Sostienen, sin embargo, que ésta nunca llegó a ser una práctica totalmente aceptada de la sociedad blanca, y que fue rechazada por la clase alta. Más aún, una percepción negativa del hábito de mascar coca

³⁰ Éste es el caso no solamente en países con alta densidad de población indígena como Bolivia, Perú y Ecuador, sino también en Colombia. Como ejemplo, De Roux (1990: 11-12) relata un incidente que tuvo lugar en 1967, en el cual siete colonos colombianos mataron a dieciséis indígenas y fueron exonerados porque “no sabían que matar indígenas era un crimen”.

³¹ Carter y Mamani (1986) documentan la coca en Bolivia, y Mora de Tovar (1989), el caso del alcohol en Colombia.

todavía persiste entre la élite boliviana. En Colombia y Perú la situación era similar (Henman, 1978: cap. 2; Camino, 1989).

Mientras que intereses económicos respaldaban la producción y uso de coca, siempre hubo un grupo que se oponía a ella. Como se anotó arriba, en el siglo XVI hubo un intento por eliminar el hábito de mascar coca a partir de argumentos religiosos, el cual tuvo éxito únicamente en Quito. En el resto de Los Andes, la coca era cultivada y consumida principalmente por los indígenas. Las hojas de coca se usaban a menudo como pagos parciales o totales de los salarios de peones y trabajadores agrícolas. Esta costumbre se extendió en Bolivia (Carter y Mamani, 1986), Perú (Morales, 1989) y Colombia (Henman, 1978) hasta la década de 1940.

En balance, desde el punto de vista de los españoles, las ganancias de la coca eran más importantes que la salvación de almas indígenas (Carter y Mamani, 1986: 133). Durante varios siglos el consumo de coca siguió siendo un asunto relativamente menor de política interna en Los Andes. Empezando en 1909, el movimiento prohibicionista mundial, apoyado principalmente por los Estados Unidos, condujo a varias convenciones y acuerdos internacionales que buscaban proscribir los estupefacientes. Uno de los asuntos que debían enfrentarse en su momento fue el de los efectos del hábito de mascar coca. Dichos efectos eran especialmente relevantes en Bolivia y Perú, y menos en Colombia, país en el cual los indígenas, en su mayoría, habían desaparecido o se habían asimilado a la sociedad mestiza y las comunidades indígenas que mascaban hojas de coca eran pequeñas.

Hacia la década de 1940 hubo un amplio movimiento en contra de la coca en todos los países andinos, liderado por la profesión médica, la cual creía que el hábito de mascar coca tenía efectos muy negativos sobre la población indígena³². Éste fue un movimiento paternalista, teñido de alusiones raciales. Frecuentemente se hacía referencia a la costumbre de mascar coca como un “vicio que causaba la degeneración racial de los indígenas”³³, y el movimiento también apuntaba hacia otros bienes tradicionalmente consumidos por los indígenas, como la chicha, una bebida alcohólica derivada del maíz. Este movimiento logró restringir algunos hábitos, como el uso de hojas de coca para pagar parte de los salarios de los campesinos en ciertos lugares de Colombia (Thoumi, 1994: 122). También fue útil para obtener el apoyo de los gobiernos andinos en los esfuerzos internacionales en contra de la coca, los cuales condujeron a la Convención de 1961, de Naciones Unidas, que la incluyó en su lista de drogas ilícitas, y declaró el hábito de mascarla como un uso inapropiado de droga. La Convención de 1961 no solamente prohibía el cultivo de la coca y definía el hábito de mascarla como práctica de drogadicción, sino que, además, comprometía a los gobiernos andinos, en especial los de Perú y Bolivia, a eliminar dicha práctica en un plazo de 25 años después de que la Convención fuera ratificada, es decir, a fines de 1989. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes de 1988 aparentemente cambió el tratamiento de la coca: Bolivia había cabildeado contra el tratamiento de la coca que había sido definida como droga e incluida en la lista I de la Convención de 1961 así como contra el compromiso adquirido de acabar con sus usos tradicionales. En respuesta a estas presiones, en el inciso 2 del artículo 14 “Medidas para erradicar cultivos ilícitos de plantas estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y drogas psicotrópicas” se establece que “las medidas adoptadas respetarán los derechos humanos fundamentales y tendrán en cuenta los usos tradicionales lícitos, en dónde hay evidencia histórica de tal uso, y también la protección del medio ambiente”. A pesar de esto, Bolivia firmó la Convención con reservas enfatizando la diferencia entre coca y cocaína y argumentando que la planta de coca no es una droga como se afirma en la lista I de 1961³⁴. Sin embargo, la prohibición internacional de la coca de 1961

³² Rubio (1988) presenta un breve resumen del consumo coca y chicha en Colombia durante la primera mitad del siglo XX.

³³ Estos argumentos han sido documentados en Bolivia por Carter y Mamani (1986: 135), en Perú por Yrigoyen y Soberón (1994) y en Colombia por Bejarano (1947) y Thoumi (1994: 122-123).

³⁴ Es de notar que los comentarios oficiales a la Convención de 1961, que no son vinculantes, pero tienen peso interpretativo, han afirmado que las frases introducidas en la Convención de 1988 no permiten que mascar coca sea legal.

siguió siendo un doloroso asunto social y político en Bolivia y Perú, donde todavía algunos defensores lo invocan.

La maniobra de los años cuarenta en contra de la coca, liderada por la profesión médica, evolucionó para convertirse en un movimiento para abordar la salud pública en las décadas de 1980 y 1990. En todos los países andinos existen grupos que se concentran en problemas relacionados con el consumo de drogas ilegales, pero éste no es un asunto de alta prioridad en la región³⁵. Los países andinos tienen un enorme problema de consumo de drogas psicoactivas causado por el alcohol, pero las drogas ilegales no se perciben como un gran problema³⁶.

La manera como el sector de la salud pública aborda el uso de drogas ilícitas en América Latina no tiene que estar a la sombra de un modelo moralista dominante, y puede tomar posiciones más liberales que su contraparte en los Estados Unidos. De esta manera, ha buscado apoyo para la prevención, la educación y los programas de tratamiento, y en algunos casos ha llegado incluso a apoyar la despenalización de la posesión de dosis personales. El sector latinoamericano de la salud pública aborda el problema de manera tan diferente de la del mismo sector estadounidense y el gobierno de los Estados Unidos ha tratado, durante cerca de dos décadas, de convencer a los latinoamericanos de que están al borde de una epidemia, con la esperanza de convocar un mayor apoyo para las políticas represivas³⁷.

Un número significativo de grupos latinoamericanos considera las drogas ilegales como expresión de las relaciones de dependencia entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado. Según los seguidores de las teorías de la dependencia, la producción de drogas ilícitas es el resultado de la naturaleza y características del sistema mundial capitalista y reflejan una profunda desigualdad en las relaciones internacionales, la cual convierte en víctimas a los países productores de coca. La riqueza de los países desarrollados ha sido alcanzada mediante la explotación, y es un reflejo de la pobreza del Tercer Mundo. Con respecto a las drogas, los Estados Unidos imponen sus políticas sobre los países terciermundistas con el fin de alcanzar sus propias metas económicas. Dentro de este marco de referencia, el capitalismo y el imperialismo son los puntos de interés, no las drogas (Bascopé, 1993), y la principal -y tal vez única- fuerza que impulsa y respalda las políticas estadounidenses contra las drogas es el beneficio económico. Estas políticas estadounidenses identifican a los países andinos con el narcotráfico y dan legitimidad a los mecanismos represivos hacia grupos humanos y países. Los aspectos morales y de salud pública que se utilizan para justificar y explicar las políticas estadounidenses discutidas antes son simplemente una cortina de humo para esconder las razones reales, que son económicas y políticas. Las metas verídicas (ocultas) son asegurar las ganancias y la hegemonía de los Estados Unidos (Rojas, Burgos y Sanabria, 1993: 70-71). Estos trabajos

³⁵ Algunos de ellos (Seamos, en Bolivia; Cedro, en Perú, y La Casa, en la Universidad de Los Andes, en Colombia) tienen programas activos de tratamiento y realizan investigaciones significativas aplicadas a la adicción.

³⁶ El consumo de alcohol es una muy importante causa de violencia, abuso infantil y sexual, accidentes de tránsito y pérdida de la productividad. Guerrero (1986) presenta informes sobre varios estudios realizados en Cali, Medellín y otras ciudades colombianas, los cuales muestran que un 25% de los cadáveres de víctimas de muerte violenta tienen concentraciones muy altas de alcohol en la sangre. Guerrero (1986) también muestra un aumento del número de muertes violentas en los días en los que el consumo de alcohol es alto (fines de semana y días festivos; una fecha especialmente violenta en Colombia es el Día de la Madre, cuando se reúnen las familias y terminan peleando sobre asuntos relacionados con la madre). Como alcalde de Cali, Guerrero ordenó cerrar todos los bares (acto legalmente cuestionable) después de una famosa victoria de la Selección Colombia de fútbol sobre la de Argentina (5-0) en 1993. Esa noche hubo alrededor de 80 muertes violentas en Bogotá, donde los bares permanecieron abiertos, y solamente 3 en Cali. Augusto Pérez, *zar antidrogas* colombiano, considera que tres cuartos del número de cadáveres procesados en las morgues de las grandes ciudades presentan un contenido de alcohol de 0,20% o más (entrevista con el autor, Viena, Austria, durante la reunión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2000).

³⁷ El Departamento de Estado ha financiado varios proyectos de tratamiento e investigación sobre problemas del consumo de drogas en la región. Krisch (1995) estudia y evalúa este tipo de programas en varios países latinoamericanos.

también perciben las políticas antidrogas de inspiración estadounidense como ataques directos contra la soberanía de los países andinos.

Esta manera de entender el asunto de las drogas goza de amplio apoyo entre muchos intelectuales andinos, especialmente en Bolivia, donde los cultivadores de coca son considerados como víctimas y como el más débil eslabón de una máquina internacional productora de dinero cuyos beneficios están concentrados en los Estados Unidos. En este país andino también se perciben las políticas contra las drogas formuladas por los Estados Unidos como amenazas a la soberanía boliviana (Aguiló, 1992; Rodas, 1996; Bascopé, 1993; CEDIB, 1993). Incluso analistas que no podrían ser considerados de izquierda, como Doria Medina (1986: 34-35), argumentan que la economía boliviana está “deformada” debido a que “se le ha asignado la producción de materias primas” en la división internacional del trabajo, y resaltan el hecho de que a Bolivia solamente le queda una pequeña participación en el excedente económico que genera la industria ilegal (Doria Medina, 1986: 60)³⁸.

Vale la pena anotar que los estudiosos adeptos al análisis dependentista consideran a los Estados Unidos como el demonio y enemigo común que se beneficia del narcotráfico y de las políticas represivas en contra de las drogas. El estudio de opinión de Blanes y Mansilla (1994), realizado entre periodistas y líderes sociales y políticos, encuentra también que los discursos de los entrevistados alegan inocencia en el cultivo de coca, atribuyen el crecimiento de las plantaciones a los principales problemas del país, como imperialismo y políticas económicas neoliberales. Curiosamente, el crecimiento de las plantaciones de coca y la industria ilegal de la cocaína en Bolivia se atribuyen a las políticas de ajuste estructural que siguieron a la profunda crisis económica del modelo estadista de gobierno en la década de 1980. Esta crisis se atribuye a las injusticias del sistema internacional: agudo crecimiento en las tasas internacionales de interés, precios injustos de las materias primas, prestamistas internacionales dispuestos a facilitar dinero a empresarios locales corruptos, etc. El hecho de que la mayor expansión de los cultivos de coca tuvo lugar durante los años setenta y comienzos de los ochenta, antes de la crisis económica y de la implementación de las políticas económicas neoliberales, es descartado por considerarlo irrelevante, puesto que el desarrollo de la industria ilegal se justifica como la única respuesta sensible ante las desigualdades del sistema internacional. Estos discursos justificativos reflejan una profunda desconfianza hacia el mercado como mecanismo para asignar recursos y distribuir ingresos y riquezas que son daños en las sociedades andinas. En efecto, los precios del mercado a menudo se perciben como algo determinado por fuerzas políticas, y como elementos arbitrarios y explotadores de las masas. En otros casos, se considera que los mercados son intrusiones foráneas en la cultura local³⁹.

La teoría de la dependencia también se utiliza para asignar a los Estados Unidos la responsabilidad del crecimiento de la industria ilegal: “¿Qué es lo que le pasa a la sociedad americana que tantos de sus ciudadanos tienen que apelar a las drogas para sobrevivir?” Ésta es una pregunta crucial que se oye a menudo. La respuesta debe dar cuenta del precio que está siendo asumido injustamente por una sociedad dominada por un poder capitalista insensible (Bedregal y Viscarra, 1989: 348). Este tipo de argumentos son

³⁸ Doria Medina, economista entrenado en Inglaterra, es heredero de una rica familia dedicada al negocio de cemento. Ha sido ministro de Planificación y presidente de la Junta Directiva de la fábrica de cemento. Infortunadamente, en 1995 fue secuestrado por guerrillas de izquierda y retenido durante varios meses. Luego de su liberación, ha continuado representando un papel activo en la política boliviana.

³⁹ Por ejemplo, en una entrevista con un líder cultivador de coca de Yungas, en La Paz, en abril de 1999, éste expresó su frustración con respecto a los planes del gobierno de privatizar el suministro de agua. Su argumento era simple: el agua es a la tierra lo que la sangre y la leche son al cuerpo humano. Tener que pagar por el agua es similar a forzar a un hombre a que le pague a su mujer por amamantar a su hijo. Me temo que me quedé sin respuestas a este argumento, simplemente porque no había terreno común sobre el cual fundamentar un intercambio de ideas.

utilizados para requerir “responsabilidades compartidas” por parte de los Estados Unidos y el resto del mundo desarrollado, las cuales deberían expresarse en enormes flujos asistenciales del extranjero.

En Colombia el análisis basado en la dependencia también ha sido popular. Tovar (1994: 88) rechaza el modelo moralista estadounidense y adhiere a una visión dependentista del problema:

“El tema no puede ser reducido a un debate moral, conforme lo han planteado los Estados Unidos y los países aliados, contiene otras realidades dramáticas para los latinoamericanos, que tienen que ver con la defensa de sus ingresos y con el mejoramiento de sus precarias condiciones de vida. También con la lógica del capital y del mercado, que contribuye a la consolidación de estas economías de grandes beneficios. La decisión de cultivar coca de sectores pauperizados y pobres de la sociedad andina, no es producto de su propia voluntad, sino que proviene de otros factores propios de su desarrollo y de las oportunidades que les ofrece la sociedad capitalista. El conjunto de necesidades biológicas y sociales lanza a estos sectores marginados de la economía a la órbita de la ilegalidad, con las alternativas de satisfacción rápida de cuanto el mercado siempre les negó”.

Otros autores han culpado del desarrollo de la industria de la coca a las injustas condiciones comerciales que enfrentan los países latinoamericanos. Su argumento central (Bascopé, 1993; Del Olmo, 1988; De Rementería, 1995) es que el proteccionismo de los países desarrollados cierra oportunidades para que los países subdesarrollados exporten productos agrícolas, obligándolos a entrar en la industria de las drogas ilegales. Estos autores claman por la apertura de los mercados de los países desarrollados a los productos agrícolas de los productores de coca.

Hasta finales de los años noventa, los principales actores de la industria de las drogas ilegales en Colombia han sido manufactureros y traficantes, no los campesinos. En el país se produce marihuana, amapola y coca, pero su principal fuente de ingresos por drogas ilegales la constituye la manufactura y exportación de cocaína y heroína. Más aún, toda esta industria ilegal es relativamente nueva y no tiene raíces locales. Estos hechos debilitan el atractivo de interpretaciones indigenistas y relacionadas con la explotación rural. Tal vez debido a la necesidad de explicar la industria de drogas ilegales del país a partir de términos que requieren mayores críticas a su sociedad, la mayoría de sus interpretaciones son menos elaboradas.

Varias explicaciones del desarrollo de la industria ilegal se mencionan frecuentemente. Una de las más populares, que cuenta con la adhesión de analistas de todo el espectro político, ubica la responsabilidad en la demanda de drogas que existe en los Estados Unidos y en la pobreza de los campesinos latinoamericanos. Para muchos de estos escritores, las drogas ilegales también son un flagelo. Se cita la afirmación de que “cuando hay demanda, hay oferta” como prueba definitiva de que el problema no ha sido causado por “habitantes pobres y miserables que tratan de ganarse la vida satisfaciendo la demanda internacional de drogas” (véanse, por ejemplo, Santos Calderón, 1989: 105; Cano Isaza, 1997; Caballero, 1996: 139).

Es posible detectar dos variaciones de esta postura. Una, moderada, afirma simplemente que los campesinos pobres que no tienen alternativas aprovechan la existencia de la demanda estadounidense, y otra considera a los países latinoamericanos como actores pequeños y víctimas dentro de un gran negocio internacional (Santos Calderón, 1989; Cano Isaza, 1997)⁴⁰.

La condena de Alfonso Cano Isaza (1997) a la “descertificación” de Colombia en marzo de 1997

⁴⁰ La pobreza también ha sido un argumento explicativo popular en Bolivia y Perú: “La comunidad internacional ha llegado progresivamente a entender el vínculo que existe entre el fenómeno de la coca-cocaína y la extremada pobreza en nuestro país” (Quiroga, 1990: 3), véase también Fajardo (1993).

por parte de los Estados Unidos, publicada en el periódico *El Espectador*, es especialmente reveladora⁴¹:

“El gobierno de los Estados Unidos, con su arrogancia característica, se proclama como el que universalmente ejerce el veto sobre los países productores de cocaína y heroína, cuyo único pecado ha sido el acto infortunado de que algunos de sus ciudadanos decidieron convertir sus tierras en inmensas plantaciones de coca y amapola, con sus complejos industriales para procesar, elaborar y distribuir al por mayor las drogas que se derivan de dichas plantas, con el fin de proveer al número creciente de consumidores de estupefacientes en el mundo, quienes, paradójicamente, son principalmente jóvenes estadounidenses” (2-A).

Caballero expresa una postura más compleja, argumentando que la demanda de drogas crea su propio suministro, y que la mayor parte del valor agregado y de las ganancias de la industria ilegal de las drogas tiene lugar en las naciones desarrolladas. Más aún, que las enormes ganancias de las drogas en los países principalmente consumidores son la razón principal que respalda las actuales políticas represivas.

“¿Cuándo reconocerían los Estados Unidos el hecho evidente de que la prohibición ES el negocio? Su política podría ser inmoral, pero las drogas son un gran negocio a causa de ella, y ese negocio está en los Estados Unidos. Por otra parte, las políticas de Bedoya y de los Samper⁴² y todos sus predecesores durante los últimos treinta años no sólo son inmorales, sino en la práctica, también contraproducentes: lejos de generar cualquier riqueza en Colombia, han ahogado al país en corrupción y violencia. En los Estados Unidos el negocio de las drogas aumenta el producto bruto interno. En Colombia lo destruye. (Caballero, 1996: 139)⁴³.

En una columna posterior y más mordaz, titulada “Los verdaderos criminales” (Caballero 1999b: 147), afirma que los estadounidenses inventaron (sic) el consumo masivo de drogas, que ciudadanos estadounidenses promovieron los cultivos ilegales en Colombia y que el gobierno de los Estados Unidos no pudo imponer sus leyes en su propio territorio y decidieron exportarlas para imponerlas en el extranjero. Estos desarrollos han producido un enorme negocio para los Estados Unidos. Los bancos de los Estados Unidos se quedan con un 95% de las ganancias de la industria ilegal, cuya ilegalidad los hace fantásticamente grandes. El gobierno de los Estados Unidos logra que los gobiernos de los países productores concedan espacio aéreo para sus aviones, logra vender armas y herbicidas y muy probablemente utilizaría el asunto de la industria ilegal para quedarse con el Canal de Panamá⁴⁴.

No todos los teóricos de la dependencia apoyan la coca. En Bolivia y Perú hay un pequeño grupo de intelectuales y políticos que adhieren a la teoría de la dependencia y alegan en contra del hábito de mascar coca, a partir del hecho de que siempre ha sido utilizado para explotar a los campesinos y trabajadores de las minas. Este argumento ha llevado a algunos marxistas peruanos y bolivianos hacia la tendencia

⁴¹ Debido a la fuerte tradición de oposición a la industria de las drogas por parte del periódico, y porque el autor es hermano de Guillermo Cano, el director de *El Espectador* asesinado por el Cartel de Medellín el 17 de diciembre de 1986.

⁴² En plural, refiriéndose no sólo al presidente Ernesto Samper, sino probablemente también a su esposa.

⁴³ Con cierta periodicidad, Caballero repite su postura en favor de la legalización de la droga y en contra de los Estados Unidos. En otra notable columna, apoyó tanto a Julio Mario Santodomingo como a Pedro Antonio Marín (conocido con los alias de Manuel Marulanda Vélez y Tirofijo) cuando reclamaban compensaciones de los Estados Unidos por los costos sociales que generaban en Colombia las erradas políticas contra las drogas de dicho país (Caballero, 1999a). Sin embargo, Caballero no reconoce que la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no tolera el consumo de cocaína ni que, luego de un par de advertencias, simplemente aplican una sentencia de muerte a los consumidores. En otras palabras, las políticas de la guerrilla con respecto al consumo de drogas son mucho más represivas que las de los Estados Unidos.

⁴⁴ Desde luego, Caballero no explica la razón por la cual los Estados Unidos no declaran ilegales otros productos, con el fin de aumentar sus ganancias.

abolicionista (Carter y Mamani, 1986: 131).

Fajardo (1993: cap. II) presenta una de las más articuladas y abarcadoras posturas de la teoría de la dependencia ante las drogas. Afirma que, en efecto, la coca conduce a la degeneración racial y que, contrario a lo que expresa el popular lema de los cultivadores, en realidad “la coca es cocaína”. Uno de sus principales argumentos es que el hábito aceptado de mascar coca tiene como resultado un consumo diario real de cocaína de “0,24 gramos, que no tiene nada de insignificante si lo comparamos con las dosis médicas y las dosis usuales expendidas en los mercados del vicio. Así tenemos que el U. S. Dispensatory asigna una dosis tolerable de 8 a 16 miligramos para usos farmacológicos, dosis que resulta ser 15 a 30 veces menor que la que la ingerida diariamente por el coquero boliviano” (67).

La elaborada argumentación de Fajardo (1993) se desarrolla de la siguiente manera: (1) los países productores de coca son los “más pobres y menos desarrollados de la tierra, a pesar de tener recursos naturales muy valiosos” (145). (2) “El éxito comercial de la industria se debe a las docenas de miles de consumidores que usan drogas en los países superdesarrollados” (147-148). (3) “Los países superdesarrollados, encabezados por el coloso del Norte, controlan la economía del mundo occidental, incluyendo a todos los países del hemisferio, algunos como productores de materia prima y el resto como economías incipientes o avanzadas que en cualquier caso son dependientes dentro de un sistema económico sin fronteras. Los países más pobres, y el remanente de aquellos cuyas economías dependen de la de los países superdesarrollados, son elementos cruciales del sistema: los pueblos más desarrollados absorben los recursos naturales de los productores y los transforman en productos manufacturados que venden a precios que ellos mismos establecen” (148-149). (4) Como resultado de los puntos anteriores, “se deduce que el problema debería ser resuelto en los Estados Unidos [...] que deberían corregir los errores de su sistema económico que, a pesar de haber generado grandeza y prosperidad para su pueblo, sumió a otros en una degradante miseria” (149). (5) “El problema de las drogas y la cocaína está arraigado en un sistema económico deshumanizante al cual están pagando tributo los jóvenes de los países ricos y desarrollados” (149). (6) “La miseria de los países subdesarrollados de América del Sur es la causa principal por la cual siembran coca, manufacturan cocaína y trafican en todo el mundo” (160). (7) “Resumiendo, la miseria material de la mayoría es una consecuencia de la abundancia material de unos pocos” (161).

Los argumentos anteriormente mencionados se centran en torno a la pobreza de los campesinos y las plantaciones de coca. En Colombia hubo claridad, desde finales de la década de 1970, en cuanto a que su participación en la industria de las drogas ilícitas era muy diferente de la participación de Bolivia y de Perú. En efecto, en Colombia la parte agrícola de la industria era marginal y el principal negocio estaba en la manufactura y contrabando de productos de exportación hacia mercados de Europa y Estados Unidos.

Unos pocos estudiosos colombianos han tratado de explicar la razón por la cual sus conciudadanos se convirtieron en los principales actores del negocio de la cocaína durante los años ochenta. Como se discute en Thoumi (1992; 1994), una de las primeras explicaciones, por parte de prominentes políticos colombianos, se basaba en la ubicación del país, a medio camino entre las principales regiones productoras de coca y el mayor mercado de cocaína⁴⁵. Algunos autores extranjeros también han resaltado la importancia de la ubicación a mitad de camino entre las regiones cultivadoras tradicionales y los Estados Unidos, como Whynes (1992) y MacDonald (1988: 28). Éste último considera que la ventaja de Colombia se basa en varios factores, entre los cuales la ubicación es “el primero y más importante”. Otras razones son la selva colombiana, vasta y escasamente poblada, la cual facilita ocultar laboratorios y pistas de aterrizaje; las

⁴⁵ En 1989, el embajador de Colombia en Estados Unidos argumentó: “A causa de su ubicación en la esquina noroccidental de América del Sur, Colombia ha sido elegida por las bandas de narcotraficantes como una de las principales encrucijadas desde las cuales la cocaína es conducida hacia los Estados Unidos” (Mosquera Chaux, 1989: 3).

elevadas habilidades empresariales de los colombianos en comparación con los nativos de otros países andinos, y la disposición de la comunidad colombiana en Estados Unidos para servir como red de distribución. MacDonald (1988: 29) también afirma que estos factores interactúan como conjunto, pero sostiene la preeminencia de la ubicación geopolítica como agente principal.

Arango y Child (1987) y Arango (1988) afirman que un conjunto de aspectos condujo a empresarios antioqueños a involucrarse en el negocio de la cocaína⁴⁶: el crecimiento del desempleo en Medellín, provocado principalmente por el decaimiento de la industria textil, la cual creció desde los años cuarenta hasta comienzos de los setenta, pero hacia mediados de los setenta no pudo competir contra un creciente contrabando; la antigua tradición del contrabando en Antioquia; los valores antioqueños, que miden la calidad social de un individuo por su riqueza, independientemente del origen de ésta, y finalmente, un evento fortuito: la habitual confusión de muchos estadounidenses entre Colombia y Bolivia, llevó a indagaciones frecuentes, por parte de los distribuidores estadounidenses a contrabandistas colombianos en Panamá, sobre fuentes de cocaína, y esto indujo a dichos contrabandistas colombianos a buscar formas de proveerla⁴⁷.

Santos Calderón (1989: 381) también resalta las características culturales de los antioqueños: “La interacción entre el patriarca antioqueño y el gringo moderno es una característica crucial de esta subcultura. Pero el vínculo entre la nueva sociedad antioqueña y la vieja es el dinero, que Arango señala como el más fuerte de los valores antioqueños. Esta circunstancia, unida a la bien conocida capacidad empresarial de los habitantes de esta región y a su perspicacia en los negocios, explica su predominancia en el comercio internacional de las drogas”.

Dombois (1990) afirma que la insignificante presencia del Estado en muchas áreas del país, la extendida corrupción de las burocracias estatales, promovida al menos parcialmente por un sistema político clientelista, y la existencia de un movimiento guerrillero activo crearon un ambiente muy favorable para el crecimiento de la industria. Craig (1981) argumenta que el escenario colombiano fue especialmente propenso al auge de la industria de las drogas ilegales a causa del predominio y aceptación social del contrabando, el enorme crecimiento de la economía clandestina durante los años setenta y la disposición a utilizar la violencia por parte de los proveedores de drogas ilegales.

Sarmiento (1990: 33) afirmó que los colombianos desarrollaron una ventaja comparativa con respecto a las drogas ilegales, alcanzando la maestría en la tecnología apropiada para romper exitosamente las leyes antinarcóticos y contrariar los esfuerzos de los gobiernos de los países productores y consumidores. Según Sarmiento, las principales tecnologías aprendidas son las de “transporte, comercialización, capacidad de soborno y de intimidación, y sobre todo, movilización del excedente (económico)”.

Thoumi (1992; 1994) argumentó que Colombia era el lugar de mayor riesgo para la industria de las drogas porque tenía, entre los países latinoamericanos, las condiciones más propicias para su desarrollo. Entre estas condiciones se incluye una creciente brecha entre comportamientos de facto (de hecho) y de iure (de derecho) que toleran las actividades económicas ilegales; una sociedad extremadamente violenta

⁴⁶ Medellín tiene la reputación de tener el mayor espíritu empresarial en Colombia, y en la primera mitad del siglo XX se convirtió en cuna de la industrialización del país. Existe un reconocido acopio bibliográfico en el cual se estudia la razón por la cual los antioqueños han desarrollado dichas habilidades empresariales (véanse, por ejemplo, López Toro [1970] y Twinam [1980]).

⁴⁷ El Presidente Reagan, quien cometió este error durante su visita a Colombia a comienzos de la década de 1980, reforzó la creencia de que los estadounidenses confunden los dos países. Si bien esta explicación puede parecer trivial a muchos investigadores, Arango y Child (1987: 128); Arango, (1988), dos influyentes periodistas y académicos antioqueños, la han promovido seriamente. Por esta razón, debe ser mencionada, aunque sea para desecharla luego. Su planteamiento se basaba en una entrevista con un traficante que afirmaba haber sido el vínculo entre los contrabandistas de la Zona Libre de Colón y los antioqueños hacia finales de los años sesenta.

en la cual la gente se sentía bastante cómoda al utilizar la violencia para resolver conflictos. Una experiencia incomparable en la explotación y exportación de esmeraldas a los mercados de los países desarrollados, la exportación ilegal de productos legales como el café cuya exportación estaba restringida limitada bajo el Acuerdo Internacional del Café, y la imposición de controles cambiarios a lo largo de sesenta años (1931-1991).

Estos factores también estimularon el desarrollo de habilidades para lavar dineros. Además, la existencia de muchas regiones totalmente aisladas, en las cuales el Estado era virtualmente ausente; un sistema político clientelista y partidos políticos descentralizados sin ideologías fuertes ni programas políticos, lo cual daba un amplio rango de autonomía a los traficantes locales, y finalmente, el número más elevado de inmigrantes de un país andino en los Estados Unidos, lo cual facilitaba allí el desarrollo de redes de distribución, son características resultantes del desarrollo y evolución institucional del país que atrajeron a la industria ilegal, la cual, a su vez, se convirtió en elemento catalizador que aceleró un proceso de descomposición social.

Muchos colombianos se incomodaron a causa de la anterior interpretación. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF, 1995)⁴⁸ la desecha como “traída de los cabellos y como el intento, por parte de Thoumi, de diferenciar su producto con respecto al de Sarmiento” (1990). ANIF asume implícitamente que las diferencias de tipo estructural, institucional e histórico de Colombia con respecto al resto de los países andinos no son suficientemente grandes como para determinar la ubicación de la industria ilegal. Concluye ANIF que la única explicación posible de la concentración de la industria andina de la cocaína en Colombia es su más débil capacidad para imponer la ley y su mayor corrupción relativa con respecto al resto de la región lo cual, curiosamente, resalta la importancia de las diferencias mencionadas.

Betancourt y García (1994) afirman que los ambientes sociocultural y político en Colombia han tenido un papel decisivo en el desarrollo del crimen organizado en el país. Esto se ha visto estimulado por “cuatro importantes constantes históricas en la sociedad colombiana: la persistencia del ‘caciquismo’, el ‘gamonalismo’ y el clientelismo, un alto nivel de corrupción en todos los niveles (sociales), contrabando, y finalmente, la existencia de actividades de economía ilegal” (p. xx).

También afirman que durante la década de 1980, las crisis económicas padecidas por “cinco grandes regiones: Costa Atlántica (algodonera), Antioquia (textilera), Valle (azucarera), central (zonas esmeraldíferas de Boyacá y Cundinamarca) y oriental (limítrofe con Venezuela), país que para la época en referencia experimentaba la caída de su moneda” (p. xxii) fueron causas inmediatas para el desarrollo de la industria de la cocaína. Las organizaciones criminales crecieron apoyadas por el proceso de empobrecimiento de amplios sectores de las clases media y baja que, enfrentadas a canales de movilidad social bloqueados, buscan y apelan a otros medios para mejorar su nivel de vida y su expresión social y política. La distinción entre causas estructurales e inmediatas del crecimiento de la industria ilegal es muy útil, como se verá en el capítulo segundo.

Álvarez y Cervantes (1996: 151) explican el desarrollo de la enorme industria de las drogas ilegales en Perú como efecto de la “significativa demanda externa de derivados de la coca y la ventaja comparativa para producir coca en ese país, que combinadas originaron una expansión masiva en la exportación de dichos derivados. En suma, estos dos factores recibieron la ayuda de las siguientes condiciones: (a) Los bajos niveles de ingreso en Los Andes y las grandes ganancias asociadas con la producción de coca o de

⁴⁸ Éste es un documento oficial de ANIF. Sin embargo, Reina (1996) lo cita como si fuera de la autoría de Javier Fernández, director ejecutivo de ANIF. Steiner (1997) también cita este artículo mencionando a Fernández como su autor.

cocaína; (b) la corrupción institucional; (c) la pérdida gradual de los mercados urbanos de alimentos⁴⁹; (d) la exclusión efectiva de los campesinos andinos del programa de reforma agraria de 1969; (e) el bajo lucro de la actividad agrícola; (f) la ineficacia del gobierno en atender a los productores agrícolas de la selva, y (g) Un cambio en el patrón de migración interna”.

Tal explicación es interesante, pero no aclara por qué Perú tiene ventajas comparativas en la producción de coca, pero no en la manufactura de cocaína, a pesar de las elevadas ganancias en ambas actividades (en efecto, la tasa de retorno de la manufactura de cocaína es mucho más alta que la de la coca). Tampoco llega a explicar por qué los peruanos no tuvieron una ventaja comparativa en la exportación de cocaína, mientras los colombianos sí. La explicación de Álvarez y Cervantes (1996) es similar a la de Betancourt y García (1994) para el caso colombiano, y sugiere una diferencia entre causas estructurales y detonadoras o inmediatas.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Este breve recuento de los puntos de vista andinos hacia los estupefacientes, resalta las diferencias entre las maneras de abordar e interpretar los problemas relacionados con las drogas en los Estados Unidos y en los países andinos. Estas diferencias son tan profundas que hacen que resulte muy difícil debatir asuntos relacionados con drogas, evaluar políticas y llegar a consensos dentro de los países y entre ellos. Algunos de los modelos más elaborados, como el moralista estadounidense o el marxista dependentista, son sistemas cerrados dentro de los cuales la interpretación de las evidencias empíricas está predeterminada. En ambos casos existe una satanización de aquellos que apoyan puntos de vista diferentes. El modelo moralista estadounidense sataniza a las drogas y a los individuos que abogan por la legalización, mientras que el de la dependencia sataniza a los Estados Unidos y sus políticas represivas. Los seguidores de ambas maneras de abordar el problema concluyen que sus propias sociedades han sido convertidas en víctimas. En el modelo moralista los criminales hacen de la sociedad una víctima, y en el modelo de la dependencia los países pobres son mártires de los ricos, y dentro de los países pobres las clases bajas lo son de la élite rica. No sorprende que los promotores de ambos modelos se consideren a sí mismos como defensores de principios morales o éticos fundamentales. En el mejor de los casos juzgan que sus oponentes son almas equivocadas que no han visto la luz, y en el peor, que son personas que actúan de mala fe. Desde la perspectiva moralista estadounidense, el fracaso de los países andinos en eliminar la industria de las drogas se considera como reflejo de su carencia de celo y compromiso hacia la “guerra contra las drogas” y como signo de su torpeza e inferioridad moral. Desde la perspectiva marxista de la dependencia, el fracaso de los Estados Unidos en controlar el consumo refleja el interés de ese país en aprovechar el negocio ilegal. En ambos casos, interpretaciones y argumentos alternativos son rechazados y desechados o simplemente pasados por alto.

Desde el punto de vista moralista estadounidense, argumentos como la imposibilidad de que el gobierno de un país con un Estado débil libre realmente una “guerra contra las drogas” -percibida por la mayoría de los habitantes de los Estados Unidos como una que se debe pelear fuera del país en la “fuente” del problema- o la imposibilidad de que algunas políticas en contra de las drogas logren sus resultados sin sacrificar derechos individuales significativos, corriendo el riesgo de un levantamiento general, son descartados como la confirmación de la debilidad moral de las sociedades andinas y refuerzan la necesidad de continuar la lucha.

⁴⁹ Mientras tanto, los gustos alimenticios urbanos se inclinaron hacia productos “modernos” importados y manufacturados.

Desde el punto de vista marxista de la dependencia, explicaciones sobre las razones morales y éticas por las cuales los Estados Unidos promueven sus políticas en contra de las drogas son también descartadas y tachadas de ingenuas o de solapadas, pues “todos sabemos que la única fuerza real que respalda sus políticas es la ambición y la maximización de la ganancia”. Así, para explicar las políticas contra las drogas uno debería únicamente descubrir quién gana dinero como resultado de ellas. Las personas que argumentan que algunos factores no económicos son importantes determinantes de las políticas contra las drogas son, en el mejor de los casos, idiotas útiles que no llegan a apreciar la verdad pero que merecen desconfianza.

Otras posturas menos elaboradas respecto a las drogas también están influenciadas por sentimientos de temor e impotencia. En los Estados Unidos muchos padres de familia, maestros y políticos temen los efectos de la drogadicción, pero consciente o inconscientemente perciben sus propias dificultades a la hora de prevenir el uso de las drogas y encuentran consuelo y alivio en definirlo como fenómeno causado por la oferta. En los países andinos, los responsables de formular políticas y los intelectuales conocen las limitaciones del Estado para luchar exitosamente contra las drogas, y consciente o inconscientemente concluyen que el “problema de las drogas” proviene de la demanda.

Al final de cuentas, las percepciones del “problema”, tanto de los Estados Unidos como de los países andinos, terminan en intentos por exportar la responsabilidad de la producción y del consumo. No sorprende que ambos bandos de la discusión terminen creyéndose muy justos y buenos y sintiéndose víctimas del otro. En resumidas cuentas, muchas polémicas sobre las drogas ilegales son meros diálogos de sordos, y las políticas actuales se sostienen, independientemente de su efectividad. Como se discutirá en la última sección de este libro, para lograr el éxito de las políticas contra las drogas se requiere resolver el conflicto de percepciones que impide cualquier diálogo que lleve a soluciones en las que ambas partes hagan concesiones en lugar de buscar imponer sus visiones particulares.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA SOCIOECONOMÍA DE LA PRODUCCIÓN DE DROGAS ILEGALES

I. INTRODUCCIÓN

Para entender el desarrollo de la industria de drogas ilegales, evaluar las políticas actuales y establecer si es posible formular e implementar métodos exitosos, es necesario responder primero dos preguntas clave: ¿por qué algunos países producen drogas ilegales mientras la mayoría no lo hace? Y ¿por qué un país produce drogas en un momento específico y no en otros? Los análisis comunes de la temática de las drogas ilegales no han desarrollado modelos formales que respondan estas dos preguntas, aunque, como se elaboró en el capítulo primero, muchos han dado respuestas y explicaciones que en el mejor de los casos han producido resultados poco satisfactorios, pues dejan numerosos puntos importantes sin aclarar.

Las causas del desarrollo de la industria de drogas ilegales más frecuentemente mencionadas son la pobreza, la distribución desigual de la riqueza y el ingreso, las crisis económicas y la corrupción estatal. Sin embargo, la relación entre la pobreza y las drogas ilegales es muy difícil de establecer.

Para empezar, ninguno de los proponentes de esta hipótesis reseñado en el capítulo anterior presenta evidencia estadística que apoye sus afirmaciones. Todos, simplemente, suponen que ése es el caso. Es cierto que todos los trabajadores agrícolas contratados para laborar en los cultivos ilegales son pobres, pero la mayoría de los trabajadores agrícolas son pobres y no participan de los cultivos ilegales. También es cierto que muchos cultivos ilegales están localizados en países pobres, pero la mayoría de dichos países no cultiva drogas ilegales. Además, dichos cultivos también se encuentran en algunos países ricos como ocurre con la marihuana. En la zona andina, Colombia, el principal productor, es bastante más rico que Bolivia, Ecuador y Perú. Ecuador, que es bastante más pobre que Colombia y Perú, no ha sido un actor significativo en la industria ilegal. Además, en Colombia no hay una correlación entre pobreza campesina y cultivos ilícitos⁵⁰; también hay sembradíos ilegales de campesinos bastante ricos (Uribe, 1997), y la mayoría de quienes controlan y muchos de los participantes en la manufactura y tráfico ilegales tienen niveles de educación relativamente altos y alternativas de empleo en la economía legal (Hernández, 1997). En Bolivia, el común de los inmigrantes que actualmente viven en el Chapare no llegó de las regiones rurales más pobres del país (Oruro, Chuquisaca, Potosí y Tarija), sino de las tierras vecinas donde mantienen cultivos tradicionales de sierra alta (Blanes y Mansilla, 1994, p. 53).

Otro problema que se enfrenta al tratar de determinar la importancia de la pobreza y de la desigualdad económica como causa de las drogas ilegales es que aquéllas no varían con éstas. En general, la pobreza es constante y cambia lentamente, mientras que la industria ilegal es muy dinámica. La experiencia colombiana es muy clara al respecto. Durante los años ochenta las drogas crecieron a tasas muy elevadas y la industria ilegal se concentró en este país, pero los indicadores de desigualdad y pobreza mostraron caídas sustanciales y el nivel de vida de la mayoría de los ciudadanos aumentó. Lo anterior no significa que la pobreza, miseria y desigualdad no representen papeles causales en la generación de la industria de drogas

⁵⁰ Tampoco hay correlación entre pobreza y número de muertes violentas (Gaitán Daza [1995], Bejarano y otros [1997] y Rubio [1999]).

ilegales, sino que esa relación es indirecta y compleja. El punto es que la pobreza y la desigualdad contribuyen al crecimiento de la economía ilegal, pero no tienen un papel determinante en ese proceso.

Examinemos ahora el carácter de las dificultades económicas. Betancourt y García (1994), Tovar (1994), Vargas y Barragán (1995), entre otros, asocian las crisis regionales de los años ochenta con el crecimiento de la industria de drogas ilegales en Colombia. Durante esa década, América Latina y el Caribe experimentaron una depresión económica muy grave, generada por la situación crítica de la deuda externa. Colombia fue el único país de la región que no padeció esa crisis y también el único donde el ingreso nacional no decayó en ningún año⁵¹. Los inconvenientes experimentados por los territorios colombianos fueron mucho más suaves que los de los demás países andinos, pero fue en Colombia donde se desarrollaron las organizaciones traficantes internacionales. Este importante fenómeno requiere explicación.

En otros países los analistas también asocian las crisis económicas con las drogas ilegales. Todos los estudiosos del caso boliviano relacionan las crisis macroeconómica y la de la industria del estaño a principios de los años ochenta con las migraciones de mineros y campesinos al Chapare y con la expansión de los plantíos de coca⁵². Álvarez (1992) y Cotler (1996) asocian la crisis de la deuda externa peruana de principios y mediados de los ochenta y el mal manejo macroeconómico durante el gobierno de Alan García a finales de esa década con la expansión de la coca en el Alto Huallaga. En contraste con estos procesos, muchos países experimentaron crisis semejantes antes de los años ochenta, incluso Bolivia y Perú, las cuales no condujeron al desarrollo de economías ilegales. Sin embargo, como en el caso de la pobreza, tampoco se puede negar que las crisis no hayan tenido un papel causal en el desarrollo de las drogas ilegales. Lo que sucede es que también la causalidad es indirecta y compleja.

Las crisis económicas crean incentivos para el desarrollo de las actividades ilegales, pero no hay una relación biunívoca entre ellas y el comportamiento ilegal. Por ejemplo, como causa del delito, la pobreza parece ser menos importante que las grandes e inesperadas disminuciones en el ingreso o la frustración de expectativas de aumentos en éste. En los países andinos con frecuencia se dice: “Él tuvo que cometer un delito para dar de comer a sus hijos”. Pero aun cuando un padre de familia comete delitos para evitar el hambre de su familia, cabe preguntarse, ¿por qué en algunos países esos padres simplemente roban comida mientras que en otros secuestran, extorsionan y en ocasiones llegan a matar a sus víctimas?

La corrupción también se asocia frecuentemente con las drogas ilegales. Como se elabora en detalle en el capítulo cuarto, hay razones por las cuales es difícil establecer una relación causal directa entre la corrupción y las drogas. En primer lugar, no hay consenso sobre la definición de *corrupción* y comportamientos considerados corruptos en algunos sitios, que son aceptados como normales en otros. Segundo, tanto la corrupción como la producción y el tráfico de drogas no pueden medirse, su importancia y tamaño son difíciles de establecer. Tercero, la corrupción es un fenómeno multidimensional y diversos tipos de corrupción tienen efectos diferentes sobre la industria ilegal. Una cosa es el soborno pagado a un policía de tránsito para que no de una multa y otra la corrupción de un militar que roba y vende armas del ejército a la guerrilla. Cuarto, la relación entre las drogas ilegales y la corrupción es circular, es decir, la corrupción atrae a las drogas ilegales, y éstas, a su vez, promueven la corrupción. Quinto, tanto la corrupción como las drogas ilegales son sintomáticas de problemas sociales más profundos.

Para ilustrar la dificultad de relacionar las drogas ilegales con la corrupción basta mirar los índices perceptivos de 1998 y 1999 elaborado por Transparencia Internacional⁵³. En la clasificación de 1998,

⁵¹ El comportamiento positivo de la economía colombiana fue el resultado de un buen manejo macroeconómico, no del crecimiento de las drogas ilegales, como algunos podrían pensar (véase Thoumi, 1994, cap. 1).

⁵² Véase Quiroga (1990), Cedib (1993), Painter (1994), Rodas (1996), entre otros.

⁵³ Estas clasificaciones provienen de la página de Internet de Transparencia Internacional y se basan en una muestra sobre percepciones de gerentes de grandes empresas. Por consiguiente, son subjetivas y no reflejan muchos tipos de corrupción.

Colombia figuraba como el sexto país más corrupto del mundo, Ecuador y Venezuela estaban empatados en el séptimo puesto, Bolivia ocupaba lugar 16 y Perú el 45. En 1999, Ecuador era el peor país andino (puesto 18), seguido por Bolivia (20), Venezuela (25), Colombia (28) y Perú (59). Es claro que el índice de corrupción más comúnmente usado en ningún caso relaciona las drogas ilegales con la corrupción.

El proteccionismo estadounidense es otra causa del desarrollo de las drogas ilegales mencionado por varios analistas reseñados en el capítulo anterior. Es indudable que los intereses económicos representan un papel importante en la formulación de políticas y obstaculizan su modificación. Sin embargo, las políticas represivas estadounidenses no son proteccionistas de la industria ilegal en el sentido común de esa palabra. Es cierto que la ilegalidad aumenta las utilidades y el valor agregado de la industria de la cocaína, pero las políticas represivas no han sido inspiradas en la búsqueda de ganancias. Si la política fuera realmente proteccionista, nunca declararía ilegal la producción y el comercio, sino más bien utilizaría aranceles, cuotas y otras barreras comerciales y medidas de política semejantes. Las políticas actuales benefician principalmente a los que participan en la industria de la represión y en las actividades paternalistas que se ocupan de las víctimas del consumo (Mishan, 1990). Policías, detectives, consejeros, carceleros, abogados, burócratas, médicos y paramédicos, entre otros, son quienes reciben ingresos que dependen de la continuación de las políticas represivas. También es claro que los traficantes de drogas, lavadores de dinero y otros delincuentes también se benefician, pero no se puede afirmar que ellos tengan la suficiente influencia sobre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales como para incidir en las políticas actuales.

Se cree comúnmente que los beneficios económicos son el principal motivo detrás de la producción y el tráfico de drogas ilegales, pero una mirada cuidadosa de la geografía económica de las drogas ilegales en el mundo revela una paradoja interesante: las utilidades pueden explicar por qué un individuo participa en la industria ilegal, pero no pueden definir por qué un país produce o comercia drogas y otros no.

Las actividades económicas legales e ilegales tienen en común la búsqueda de utilidades, pero la ilegalidad es un factor importante que genera grandes diferencias entre el comportamiento de las industrias de cocaína y heroína y las industrias productoras de bienes y servicios legales. La notable diferencia en la geografía económica de los cultivos, manufactura y mercadeo de cocaína y heroína y las industrias legales subraya la importancia de la ilegalidad.

Una comparación entre los productos lícitos e ilícitos revela que, en el caso de los primeros, como café, banano, trigo, maíz y semejantes, la disponibilidad de recursos naturales adecuados determina si un país los produce o no. En efecto, la lista de países que tienen recursos naturales adecuados traslapa casi perfectamente con la de países que producen. Algunos cultivan bienes de mejor calidad que otros; unos son exportadores, y otros, importadores netos; unos comercian a precios más bajos que otros, pero cada país produce al menos un poco. Como lo muestran los trabajos convencionales de economía, sólo en casos excepcionales países que pueden producir no lo hacen (véase la sección siguiente).

Un análisis de las industrias “peregrinas” o “transeúntes” (*footloose*) -aquellas industrias livianas que requieren poco capital, usan tecnologías conocidas que no requieren destrezas escasas en la fuerza laboral ni estar localizadas cerca de las fuentes de materias primas o de la demanda de sus productos- muestra un contraste semejante. Por ejemplo, confecciones, muebles de madera o metal, zapatos de cuero, jabón, cosméticos y otras obras manufacturas sencillas son fabricadas en casi todos los países. Como en el caso de los productos agrícolas, los países no productores son la excepción.

En relación con las drogas ilegales, casi todos los países tienen los recursos naturales y destrezas laborales necesarios para producir y traficar drogas y luego lavar activos. Pero en contraste, con los bienes

y servicios legales, la mayoría no produce, trafica o lava⁵⁴. Cifras oficiales del gobierno estadounidense muestran que en 1990 solamente nueve países producían opio y cuatro, coca, en cantidades significativas (United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, 1990)⁵⁵.

La coca crece principalmente en algunos lugares de Los Andes y de la cuenca amazónica, pero puede cultivarse en muchos sitios de África, Asia, América Latina e incluso en algunas pequeñas zonas de los Estados Unidos, en Puerto Rico, Hawái y Guam⁵⁶. En efecto, durante la década de 1890, las economías de Bolivia y del Perú sufrieron una de sus frecuentes caídas en las exportaciones cuando Holanda desarrolló plantíos de coca en Malasia e Indonesia. En Suramérica la coca crece primordialmente en Bolivia, Colombia y Perú, pero también puede cultivarse en Brasil, Ecuador, las Guayanas y Venezuela, países que recolectan cantidades marginales.

La geografía económica del opio es aún más sorprendente porque la amapola puede sembrarse en muchos más lugares que la coca. Es posible que esta planta se dé en muchas zonas europeas, grandes porciones de Asia, África y Norteamérica, las zonas altas del trópico americano, así como en otras zonas del hemisferio sur. Sin embargo, el número de países productores es relativamente reducido.

Las distribuciones espaciales de la producción de drogas basadas en la coca y la amapola son también muy peculiares. Los procesos de conversión de las hojas de coca en pasta y el de extracción del látex de la amapola deben tener lugar cerca de los plantíos, pero la cocaína, morfina y heroína pueden refinarse en cualquier sitio puesto, que son típicas industrias peregrinas: requieren muy poco capital (maquinaria, equipos y edificaciones), niveles bajos de destreza laboral, sus tecnologías son sencillas y muy conocidas y los elementos químicos requeridos son comunes y todos tienen sustitutos factibles⁵⁷.

Desde la perspectiva puramente económica, la limitada distribución espacial de las drogas ilegales es notable, puesto que la gran rentabilidad de la industria presenta muy fuertes incentivos para que éstas se produzcan en todas partes; es decir, la distribución espacial de la producción debería ser mucho más amplia que la de productos legales con características (funciones de producción en la jerga económica) semejantes.

Es importante notar que, aunque la producción y el mercadeo de drogas ilegales están menos dispersos que los de productos legales, éstos se están esparciendo en el mundo. El número de países mencionados como actores en la industria ilegal, según los informes anuales del gobierno estadounidense (United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters [1990] y United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs [1995]), aumentaron de 46 en 1990 a 102 en 1995. El panorama de drogas ilegales elaborado por el Observatoire Géopolitique des Drogues (1996) muestra un número creciente de países involucrados y un patrón cada vez más complejo que incluye nuevos actores, como grupos guerrilleros y paramilitares. Además, las organizaciones narcotraficantes han desarrollado vínculos con la delincuencia organizada internacional y se han involucrado en otras actividades al margen de la ley, como el lavado de activos en paraísos fiscales y financieros, el comercio ilegal de armas y otros tipos de contrabando.

Las diferencias entre la geografía económica de las drogas ilegales y la de los bienes y servicios legales permite hacer muchas preguntas: ¿por qué algunos países donde crecen los cultivos ilegales no desarrollan

⁵⁴ En el lado de la demanda también hay grandes diferencias dentro de los países y entre ellos, y a lo largo del tiempo. En algunos países y regiones, la demanda por drogas ilegales es alta, en otros no. En algunos períodos la demanda es alta y en otros es baja.

⁵⁵ Los trabajos del Observatoire Géopolitique des Drogues (1996) y la UNDCP (1997) también apoyan estos asertos.

⁵⁶ El desarrollo de los plantíos de coca en Guaviare, El Caguán y Putumayo, en Colombia, y en el Chapare boliviano prueba que la coca se da frondosa en muchos sitios donde su cultivo no es tradicional. En Asia y África hay zonas tropicales bajas y húmedas semejantes donde puede crecer la coca.

⁵⁷ La bibliografía es abundante en la descripción de los procesos de producción y tecnologías usadas. Véanse, por ejemplo, Morales (1989), Thoumi (1994), Clawson y Lee III (1996) y Uribe (1997).

redes de mercadeo internacional para sus productos, mientras que otros sí lo hacen? ¿Por qué algunos países son escalas en las redes del narcotráfico y otros no? ¿Por qué algunos países desarrollan la manufactura de drogas ilegales y otros aparentemente semejantes no? ¿Hasta qué punto los factores naturales, como el clima, la calidad de la tierra, la disponibilidad de agua y la frecuencia de lluvias y otros recursos naturales, determinan si un país desarrolla plantíos ilegales? ¿Por qué el consumo de drogas ilegales es un problema en algunos países y no en otros? ¿Por qué algunas drogas se consumen principalmente en ciudades o zonas particulares de un país? ¿Qué hace que los patrones de consumo de drogas ilegales cambien a lo largo del tiempo?

Las organizaciones de delincuentes requieren la confianza basada en la lealtad de grupo, pero ¿por qué algunos conglomerados sociales o étnicos desarrollan organizaciones de delincuentes o “carteles” y otros no? Estas preguntas y otras análogas presentan desafíos científicamente interesantes y son importantes desde el punto de vista político. Responderlas es un requisito para comprender el desarrollo de la industria de drogas ilegales en un país y los factores que influyen en él y para formular políticas efectivas para el control de drogas.

En este capítulo se elabora un marco teórico que contribuye a responder al menos algunas de las preguntas formuladas. Los grandes ingresos de la industria de drogas ilegales hacen que sea recomendable empezar este ejercicio usando un enfoque económico. La segunda sección de este capítulo analiza la relevancia de los modelos comunes de las ventajas comparativas y competitivas y la necesidad de analizar la economía de las actividades ilegales. La tercera sección presenta un modelo habitual de la economía del delito, y resalta algunas de sus características y la importancia de los “valores morales”. La cuarta sección se concentra en el papel que los valores morales y los controles al comportamiento establecidos por el Estado y otras instituciones, como las religiones y la familia, desempeñan en el control de los comportamientos ilegales. En la quinta sección se desarrolla un modelo socioeconómico modificado, el cual será utilizado como marco teórico en el resto del libro; en la sexta sección se presentan algunos ejemplos hipotéticos que ilustran las aplicaciones del modelo. En la última sección se utiliza el modelo para discutir la causalidad que subyace en el desarrollo de la industria de drogas ilegales.

II. LA VENTAJA COMPETITIVA EN DROGAS ILEGALES

Las teorías microeconómicas y del comercio internacional tradicionales utilizan como una de sus bases el concepto *función de producción*, esto es, la relación *física* entre los factores de producción y los productos. Cualquier proceso productivo requiere un conjunto de factores de producción: varias clases de capital (maquinaria, equipo) y de mano de obra (no capacitada, varios tipos de destrezas), recursos naturales y tecnología. La abundancia de cada uno de esos factores en un país, comparada con la de otros, determina en qué renglón se especializa y qué productos exporta, es decir, los productos en los que el país tiene una ventaja comparativa. Desarrollos teóricos recientes muestran que cuando los mercados no son perfectamente competitivos, tanto su estructura de los mercados como las instituciones afectan el tipo de productos que se importan y exportan. Cuando las ventajas comerciales de un país surgen del comportamiento particular de sus instituciones y de la forma en que éstas afectan los mercados, se dice que tiene ventajas competitivas.

Los modelos comunes muestran que los países se especializan en la producción de bienes y servicios en los que tienen ventajas comparativas y competitivas, pero la especialización casi nunca es completa. Al participar en el comercio internacional, un país cambia la composición de su producción, aumenta la de los bienes y servicios en los que tiene ventajas comparativas y competitivas y disminuye la de aquellos en que

tiene desventajas. Sólo en casos excepcionales el comercio internacional conduce a situaciones donde la producción de un bien o servicio desaparece totalmente en un país. Esto ocurre únicamente cuando los países son muy pequeños y sus mercados internos limitan el número de bienes y servicios que pueden producir rentablemente, o en casos donde tienen ventajas comparativas y competitivas muy grandes en un producto o servicio, es decir, cuando la diferencia en los costos de producción entre países es enorme⁵⁸.

Para explicar la geografía económica de la producción de coca-cocaína y de amapola-morfina-heroína y sus cambios durante los años noventa, es necesario identificar las diferencias entre los factores de producción requeridos por las industrias legales y las ilegales. Para empezar, es importante identificar algunas tareas imprescindibles en las industrias ilegales que no son requeridas en las legales. La lista siguiente incluye algunas de dichas tareas:

- a) Comerciar insumos ilegales. Frecuentemente se trata de sustancias cuyos mercados son regulados y controlados por los gobiernos y las convenciones internacionales; estos insumos deben ser contrabandeados u obtenidos en mercados negros.
- b) Sembrar, cuidar y cosechar plantíos ilegales.
- c) Desarrollar sistemas clandestinos de manufactura de drogas.
- d) Vender productos ilegalmente en los mercados internos de los países donde hay producción ilegal de drogas.
- e) Contrabandear el producto final para sacarlo del país.
- f) Conectarse a o desarrollar redes de mercadeo ilegal en el extranjero.
- g) Transportar el dinero obtenido ilegalmente cruzando fronteras internacionales y cambiar estos fondos de una moneda a otra ocultando su origen.
- h) Lavar e invertir las ganancias obtenidas ilegalmente y luego manejar los portafolios originados en capitales fraudulentos.

Para llevar a cabo exitosamente estas tareas es necesario tener destrezas ilegales especiales requeridas para desarrollar organizaciones comerciales ilegales, redes de apoyo dentro de la sociedad para proteger el negocio ilegal de los esfuerzos de las instituciones jurídicas y de policía, y sistemas de resolución de conflictos dentro de las organizaciones de delincuentes. Se requiere, además, estar dispuestos a violar las leyes y apelar a la violencia si es necesario.

Las destrezas ilegales son necesarias para desarrollar exitosamente actividades económicas en muchos países, pero no son destrezas productivas o factores de producción (para usar la jerga económica), puesto que no entran como variables independientes en la función de producción de la empresa. La microeconomía tradicional consideraba tres factores de producción: tierra (recursos naturales), capital y mano de obra. Más tarde, la tecnología y el empresariado fueron agregados a la lista. Estos pueden ser de diverso tipo. Por ejemplo, un empresario puede ser quien introduce una innovación en la forma de producir un bien o quien encuentra el modo de negociar privilegios con el gobierno. La tecnología puede ser un nuevo sistema de crear algo (que puede o no estar incorporado en una máquina nueva), o utilizar originales maneras de sobornar a empleados gubernamentales. En ambos casos, los primeros ejemplos son factores de producción; los segundos no, puesto que no afectan los procesos físicos de producción.

Las destrezas ilegales son necesarias para actuar en muchos entornos institucionales, pero no son parte de la “receta física” para producir bienes y servicios, tampoco son factores de la producción. Además, en algunos casos pueden contribuir al bienestar social, pero en otros simplemente generan rentas y se convierten en una carga social. La utilidad de las destrezas ilegales surge de las características del ambiente

⁵⁸ Por ejemplo, una pequeña isla en el Caribe o en el océano Pacífico puede tener el clima y la tierra adecuados para producir muchos productos agrícolas, pero no lo hace simplemente porque su tamaño no permite que sea rentable hacerlo. Otro caso es el de los países petroleros pequeños, donde la industria petrolera domina sus economías.

institucional en el que funciona una firma (las reglas impuestas por las instituciones) en contraste con los factores de producción cuya utilidad surge de las características del proceso físico de producción. Las destrezas ilegales difieren de los factores de producción en varios aspectos.

Primero, aparecen en entornos donde el Estado no puede hacer cumplir sus propias leyes y reglamentos y donde otras instituciones de la sociedad civil condonan ciertos comportamientos ilegales. En el fondo, estas destrezas son utilizadas para quebrantar reglas impuestas por el Estado al comportamiento económico. Es posible argumentar que muchas leyes y reglas crean obstáculos a la producción y al desarrollo económico y que violarlas contribuye al bienestar social, o que estas destrezas “engrasan” la maquinaria gubernamental para que no obstaculice la producción (De Soto, 1986). Aun así, no son factores de la producción, sino comportamientos en respuesta a entornos legales e institucionales específicos.

Segundo, en muchos casos las destrezas ilegales contribuyen a aumentar la violencia, corrupción y otras actividades ilegales que elevan los riesgos de las actividades económicas y los costos en seguridad de los negocios; además, son perjudiciales para el desarrollo económico (Rubio, 1996a). La violencia es un factor clave en los secuestros y extorsiones, que son equivalentes a altos impuestos aleatorios cobrados sólo para permitir que la actividad económica continúe. La violencia transfiere rentas, ingreso y capital, pero no es un factor de producción!

Tercero, el valor de las destrezas ilegales puede ser creado, aumentado, disminuido o destruido por cambios legales o institucionales. La prohibición al alcohol y trece años más tarde su revocación en los Estados Unidos, el proteccionismo que prevaleció en la América Latina después de la Segunda Guerra Mundial y la apertura de sus economías desde finales de los años ochenta son buenos ejemplos de políticas gubernamentales que aumentan o disminuyen el valor de las destrezas ilegales.

Comprender por qué unos países desarrollaron destrezas ilegales en un grado mucho mayor que otros es un requisito para comprender el desarrollo de la industria de drogas ilegales en América Latina y el Caribe. Para lograr esta meta es necesario estudiar la economía de las actividades ilegales.

III. LA ECONOMIA DE LAS ACTIVIDADES CRIMINALES

Las secciones siguientes discuten el modelo económico básico aplicado a las decisiones de cometer crímenes; identifica sus fortalezas y debilidades y utilizándolo como base construye un modelo más relevante para el caso de las drogas ilegales en Los Andes.

A. EL MODELO ECONOMICO SIMPLE

El enfoque de la economía para el estudio de las actividades ilegales se basa en la premisa según la cual muchos delitos están motivados por las expectativas de lucro. Por eso dichas actividades se pueden analizar con los criterios que se usan para estudiar otras actividades económicas. Desde este punto de vista, la decisión de emprender una acción ilegal se basa en una evaluación de sus costos, beneficios y riesgos⁵⁹. Siguiendo este enfoque, los beneficios netos esperados por violar una norma o ley son iguales al valor de lo que se obtiene en dicha actividad, menos los costos directos incurridos al llevar a cabo la acción, menos el costo de oportunidad del tiempo de los participantes (lo que hubieran ganado en una actividad legal),

⁵⁹ Este enfoque fue desarrollado hace varias décadas en un ensayo seminal de Becker (1968) y expandido en Becker (1976). Una edición del *Journal of Economic Perspectives* -publicación de la Asociación Estadounidense de Economía, ampliamente leída dentro de la profesión- ofrece un excelente conjunto de ensayos que resumen los desarrollos en este campo. Véase DiJulio (1996), Ehrlich (1996) y Freeman (1996).

menos el valor esperado de la sanción en caso de ser castigado por la ley, es decir, la probabilidad de ser castigado por la ley multiplicada por el valor esperado del castigo. En términos matemáticos simples:

$$BN = L - C - W - (pr \times pu) \quad (1)$$

Donde BN son los beneficios netos esperados de la acción ilegal, L es el valor de lo obtenido, C son los costos asociados a la acción, W es el costo de oportunidad de los actores, pr es la probabilidad del castigo y pu el valor esperado de dicho castigo. Si el actor ilegal tiene éxito y no es identificado ni perseguido por la justicia, los beneficios que recibirá exceden a BN en la cantidad $(pr \times pu)$. Si, por el contrario, es capturado y sentenciado y el botín confiscado, sus beneficios serían iguales a: $-C - W - pu$. Pero si el botín no es confiscado, éstos serían: $L - C - W - pu$.

Este enfoque económico simple ha demostrado ser útil en muchos contextos y puede explicar variaciones en tasas de delitos a lo largo del tiempo en un sitio específico, siempre y cuando las estructuras y restricciones sociales al delito no hayan cambiado. Sin embargo, cuando el trasfondo social se transforma, no se puede esperar que el modelo mantenga su poder explicativo. Específicamente, el modelo no explica algunas características importantes del tráfico y el mercado internacional de drogas ilegales. Para ilustrar este punto, consideremos algunos ejemplos:

- a) Colombia ha estado profundamente involucrada en la industria de la cocaína, mientras que Ecuador no lo ha estado. Siguiendo la ecuación (1), si se espera que como el valor del botín L y los costos C y W son semejantes en ambos países es necesario concluir que Ecuador no está involucrado en la producción y tráfico en la misma forma que Colombia porque tiene sistemas de justicia y policía tan superiores que hacen que $pr \times pu$ sea mucho más grande que en Colombia, al punto que el poder disuasivo de estos castigos sería tan fuerte que eliminaría los incentivos a la industria de drogas ilegales en Ecuador⁶⁰. En realidad, ambos países tienen Estados débiles y padecen altos niveles de corrupción y desempleo. Los gobiernos locales están controlados por élites políticas y económicas y son muy vulnerables a los sobornos y al abuso del poder. El dominio económico está concentrado en conglomerados financieros que ejercen gran influencia sobre el sistema político y logran manipular la legislación para capturar rentas, y en estas naciones muchos políticos y el aparato estatal tienen reputación de ser sobornables fácilmente⁶¹.
- b) Durante los últimos 25 años los precios de cocaína en Europa han sido sustancialmente mayores que en los Estados Unidos⁶². En este caso, basándose en el modelo, se concluiría que a pesar de la “guerra contra las drogas” seguida por los Estados Unidos, $pr \times pu$ sería mucho más bajo en este país que en Europa, de manera que el temor al castigo limitaría la oferta y subiría el precio en Europa, o que

⁶⁰ Como se mencionó anteriormente, en 1999 Transparencia Internacional clasificó a Ecuador como el decimoctavo país más corrupto del mundo, mientras que Colombia quedó de vigésimo octavo.

⁶¹ En el caso ecuatoriano, véase Hurtado (1990), Roldós Aguilera (1986), Fierro Carrión (1992) y Thoumi (1990). Para el colombiano, véase Cepeda (1994 y 1997), Thoumi (1994, 1995b y 1996), Kalmanovitz (1989) y Lee III y Thoumi (1998). Debo reconocer que este argumento es diametralmente opuesto al expresado en ANIF (1995), donde se argumenta que la razón por la cual Colombia llegó a ser el centro de la industria de cocaína andina fue la alta impunidad relativa al resto de la región. No es sorprendente que la única recomendación de política de ANIF haya sido un clamor por programas de mano dura para establecer el cumplimiento de la ley y del orden.

⁶² Los datos sobre precios europeos son menos confiables que los estadounidenses. Aún, así todos los cálculos de precios de la cocaína han sido sustancialmente más altos en Europa que, en los Estados Unidos, en algunas instancias llegan a doblarlos y aun a triplicarlos. En años recientes esta brecha se ha estado cerrando y en algunas ciudades, como Ámsterdam, los precios actuales son comparables a los estadounidenses.

- contrabandear la cocaína a los Estados Unidos y luego mercadearla dentro del país sería mucho más fácil y menos costoso que en Europa.
- c) Es interesante que mientras los precios de la cocaína han sido sustancialmente más altos en Europa que en los Estados Unidos, la heroína muestra el caso opuesto. Ambos productos son importados por organizaciones semejantes que usan métodos similares, por lo cual, si las diferencias de precios estuvieran determinadas por diferencias en el grado de represión de las políticas, ambos deberían ser más altos en el país con políticas más represivas, y menores en el más tolerante.
 - d) Pandillas como Los Bloods y Los Crips y grupos de colombianos, dominicanos, jamaiquinos, haitianos y mexicanos, entre otros, participan en la distribución de cocaína en los Estados Unidos. Es cierto, además, que las organizaciones delincuenciales utilizan la lealtad de grupo entre sus miembros para disminuir los riesgos del negocio ilegal y aumentar sus ganancias, por lo que tienden a formarse entre inmigrantes; sin embargo, hay otros grupos de inmigrantes y no inmigrantes dentro de los cuales hay lealtades muy fuertes que no han participado en el negocio de las drogas ilegales.

Los economistas han reconocido las limitaciones del modelo económico simple y lo han modificado para incluir motivaciones extraeconómicas para las actividades ilegales. De esta forma el modelo se ha expandido para incorporar “valores morales”. El punto es que muchos individuos no ejecutan acciones ilegales simplemente porque sus beneficios netos sean positivos. Para la mayoría, éstos deben exceder un nivel mínimo antes de que decidan ejecutar actos ilegales. Dicho nivel mínimo o umbral está determinado por los “valores morales” de cada individuo. En términos matemáticos simples, se agrega una restricción al modelo:

$$D = 1 \text{ cuando } BN > M, \text{ y } D = 0 \text{ cuando } BN \leq M \quad (2)$$

Donde D simboliza la decisión de cometer o no la acción ilegal. Cuando $D=1$ la acción se lleva a cabo y cuando $D=0$ no se ejecuta. M representa el umbral de violación o nivel mínimo de beneficios netos que determina si el individuo viola la ley. Cuando $BN > M$, es decir, $L - C - W - (pr \times pu) > M$, el individuo la viola, cuando $BN \leq M$, no lo hace. El umbral de violación M refleja el aserto común “toda persona tiene su precio”.

B. EL PAPEL DE LOS “VALORES MORALES”

La ecuación (2) introduce los “valores morales” al modelo como una restricción exógena extraeconómica, pero no especifica qué valores de M son relevantes, cómo se han formado o cómo se cambian. Ésta es una restricción extraeconómica. Dentro de este contexto, los “valores morales” trascienden lo que el modelo económico puede explicar.

Hay varias razones por las cuales es difícil incorporar “valores morales” a los modelos económicos, excepto como restricciones. Primera, los “valores morales” no son mensurables u observables. En efecto, sólo es posible observar acciones y comportamientos y lo que más se puede hacer es establecer si dichos comportamientos son consistentes con valores específicos, como solidaridad humana, patriotismo, compasión, desconfianza, etc.

Segunda, una acción o conducta determinada puede ser consistente simultáneamente con varios valores, lo cual imposibilita establecer cuáles determinan los comportamientos. Por ejemplo, una acción caritativa puede estar motivada por la solidaridad humana, la compasión, el paternalismo o por la necesidad de la persona que ejecuta la obra de aumentar su autoestima. Siguiendo la jerga de los economistas, esto presenta

un problema de identificación que en muchos casos no tiene solución.

Tercera, es posible establecer estadísticamente muchas asociaciones entre las actividades ilegales y otras variables. Familias nucleares fuertes, contactos con la familia extensa, sentido comunitario y de pertenencia, participación frecuente en actividades sociales y religiosas, y otras variables están asociadas con escasos niveles de ilegalidad y bajas tasas de delitos y contribuyen a aumentar el umbral de violación M en la ecuación (2). Sin embargo, no hay una teoría rigurosa sobre la forma en que cada uno de esos factores funciona e interactúa con los demás o con las características de la personalidad de cada individuo para promover o desalentar la ilegalidad.

Cuarta, los valores cambian en el tiempo y están influidos por los organismos e instituciones de cada sociedad, lo cual crea difíciles problemas para formular modelos adecuados. Muchas teorías sobre los cambios y la adaptación de valores se basan en estudios de caso que tienden a depender de la cultura de las sociedades en las que ocurren, lo cual dificulta la aplicación de las conclusiones en otras sociedades. Esto presenta un desincentivo para muchos académicos que disfrutan y obtienen estatus cuando desarrollan modelos cuyas conclusiones y aplicaciones son generalizables a muchos entornos.

Quinta, los economistas y otros académicos valoran mucho más las soluciones a problemas que surgen endógenamente de los modelos que las que se obtienen de variables exógenas no mensurables, como los valores.

Además de las dificultades para incorporar los “valores morales” en los modelos económicos, los expertos en esta ciencia prefieren no utilizarlos como variables explicativas porque al hacerlo consideran que abrirían una caja de Pandora con la cual podrían explicar cualquier fenómeno, restando relevancia a los modelos económicos. Generalmente, en estos modelos, por las razones anteriores, se supone que los “valores morales” permanecen constantes, al menos durante los períodos analizados, y no se pretende alterarlos a través de políticas específicas.

Para concluir, las utilidades son un factor importante que promueve las actividades ilegales, pero hay otros factores que también cumplen papeles importantes al respecto. Como se argumenta más adelante, éstos incluyen los controles sociales al comportamiento y las restricciones interiorizadas por cada individuo durante el proceso de socialización.

C. VALORES MORALES Y RESTRICCIONES AL COMPORTAMIENTO

Algunos comportamientos pueden generar efectos sociales indeseables; sin embargo, aquellos que se consideran desviados o socialmente perjudiciales varían entre sociedades y a través del tiempo. Estos comportamientos cubren una amplia gama e incluyen, entre otras, actividades políticas, relaciones sexuales, violencia, práctica religiosa, juegos de azar, acumulación de propiedad privada, uso, producción, comercio y consumo de algunos bienes y servicios.

Para controlar estos comportamientos en cada sociedad, diversas instituciones, como el Estado, la familia, las religiones, las escuelas y los grupos de pares, generan y hacen cumplir normas específicas⁶³.

Los argumentos que las sociedades han utilizado para controlar los comportamientos de los miembros de una sociedad han sido muy variados; se han basado en consideraciones morales, éticas, políticas o prácticas y han esgrimido argumentos basados en la verdad revelada por Dios, el bien común o personal y sentimientos nacionalistas. En todas las sociedades, las ideologías políticas, religiones y otras instituciones han influido en la legislación y en las normas sociales diseñadas para controlar la conducta personal.

La necesidad de aplacar las relaciones consensuales que pueden generar costos sociales presenta un

⁶³ Coleman (1990) estudia en detalle la demanda de normas y las condiciones bajo las cuales la sociedad genera normas.

desafío para toda sociedad⁶⁴. En estos casos uno se pregunta: ¿cómo deben limitarse y controlarse esos efectos?, ¿deben criminalizarse dichas relaciones consensuales? Si no es así, ¿qué otros métodos pueden usarse?

No existe un consenso en las respuestas. En un extremo, algunos religiosos fundamentalistas argüirían que las preguntas ni siquiera deberían hacerse. Para ellos sería obvio que el alcohol, otras drogas psicoactivas y las relaciones sexuales extramaritales deben proscribirse y frenarse estrictamente. En el otro extremo, algunos libertarios argumentarían que dichos comportamientos no deberían ser regulados por el Estado.

Las drogas psicoactivas se han usado en todas las sociedades⁶⁵ y su producción, tráfico y consumo han sido siempre difíciles de manejar debido a los problemas que genera la adicción⁶⁶. Toda sociedad ha enfrentado la necesidad de desarrollar sistemas para controlar el consumo de drogas psicoactivas⁶⁷. La respuesta social ha sido muy variada y ha incluido diversas prohibiciones y castigos a su producción, mercadeo y consumo, controles impositivos, cuotas, límites en la edad de los usuarios y la ritualización de la producción y el uso⁶⁸.

Muchas instituciones han representado papeles importantes en el control de las drogas psicoactivas. Las religiones frecuentemente las han prohibido o han ritualizado su uso. La familia y otros grupos sociales han establecido formas de consumo controlado o ritualizado con el fin de limitar los efectos nocivos. Así se tolera el consumo de alcohol en pequeñas cantidades con las comidas o como parte de una ceremonia religiosa, pero se rechaza su consumo con el fin de emborracharse. Otros comportamientos socialmente peligrosos se toleran esporádicamente en circunstancias especiales, como los carnavales. En estos casos la sociedad reconoce implícitamente que la atracción de las drogas psicoactivas es tan fuerte que es conveniente tolerar su abuso en situaciones controladas (Siegel, 2005).

En las democracias modernas con poderes legislativo, ejecutivo y judicial independientes y con Estado y religión separados, los controles sociales al comportamiento son impuestos por las mismas instituciones (familia, religión, Estado, etc.) que en las sociedades tradicionales. Sin embargo, como la religión y el Estado están formalmente separados, se tiene la apariencia de que los controles surgen solamente del Estado que legisla.

Al avanzar el proceso de modernización, las familias nuclear y extensa se han debilitado, la gente frecuentemente se aleja de sus comunidades natales donde las instituciones locales restringen muchos comportamientos, y las religiones pierden poder sobre la población. En estos casos se hace cada vez más difícil hacer cumplir las antiguas normas sociales y la responsabilidad de controlar comportamientos considerados desviados se concentra en el Estado. No hay duda de que los régimes autoritarios tienen mayor capacidad que los democráticos para controlar estos desmanes. En aquellos los controles estatales reflejan la ideología y los valores de la fuente de poder autoritario: el dictador, un partido político o una religión y la legislación y otras reglas impuestas por el gobierno. En estos casos reflejan las creencias

⁶⁴ Los juegos de azar, el consumo de drogas psicoactivas adictivas, la prostitución y el sexo premarital pueden generar altos costos sociales.

⁶⁵ La única excepción encontrada en la antropología fue la sociedad esquimal tradicional, donde se generalizó el uso del alcohol una vez que entró en contacto con la sociedad occidental.

⁶⁶ El consumo de algunas drogas psicoactivas adictivas, como la cafeína, genera efectos negativos muy suaves. Algo semejante ocurre con el consumo de té de coca. Otras drogas, como la nicotina del tabaco, tienen efectos letales a largo plazo para muchos usuarios, mientras que el alcohol, la cocaína, el *crack*, la heroína, el LSD y otras drogas sintéticas pueden causar gran daño en el corto o largo plazo a los usuarios, sus familias y otras posibles víctimas.

⁶⁷ ¡El consumo de drogas psicoactivas también existe en algunas sociedades animales que enfrentan un problema semejante! (Siegel, 2005).

⁶⁸ La bibliografía sobre estas diferentes clases de controles y reglas es extensa. Véanse, por ejemplo, Siegel (2005), Morales (1989), Carter y Mamani (1986), Vidart (1991), Del Olmo (1992) y Henman (1978).

religiosas, la ideología del partido y las normas sociales de quien impone las leyes. Éstas son el resultado de la interacción de las diferentes instituciones que participan en el proceso de formulación de políticas en cada sociedad.

D. EL MODELO MODIFICADO Y EL CAPITAL SOCIAL

El modelo económico puro define *pr* como la probabilidad de que quien viole la ley sea castigado y *pu* como el valor de dicho castigo. En este modelo, el Estado es la única autoridad que impone sanciones. Instituciones como familia, religión y grupos de pares no cumplen ningún papel. Como en el mundo estas sí aplican correctivos, la ecuación (1) debe rescribirse como:

$$BN = L - C - W - (gpr \times gpu) - (spr \times spu) \quad (3)$$

Donde *gpr x gpu* se refiere a la probabilidad y magnitud de las sanciones gubernamentales y *spr x spu* a las sanciones sociales impuestas por otras instituciones. Tanto en el modelo original como en el modificado, la decisión del individuo de cometer una acción ilegal se basa en la comparación entre los beneficios esperados (*BN*) y el nivel de sus restricciones interiorizadas (*M*). En otras palabras, el individuo decide si viola la ley luego de considerar qué tan atractivo es el resultado esperado y basándose en sus restricciones o “valores individuales” que reflejan su autocontrol.

Los humanos son seres sociales cuyo comportamiento y productividad económica están afectados por su posición social. Durante la segunda mitad del siglo XX, la bibliografía sobre desarrollo económico resaltó el capital físico, el capital humano y el cambio tecnológico. Sin embargo, el crecimiento económico no pudo explicarse solamente a partir de la acumulación de estos factores porque encontró que eran más productivos en algunas sociedades que en otras. Esto llevó a identificar algunas diferencias sociales que explicaban las variaciones en el comportamiento de las diversas economías, con el resultado de que el “capital social” representaba un papel importante (Coleman, 1990, p. 300).

El capital social “se refiere a las conexiones entre los individuos y a las redes y normas de reciprocidad y confianza que surgen de ellas. El capital social está muy relacionado con lo que algunos llaman ‘virtud cívica’, pero se diferencia de ella y hace que sea mucho más poderosa cuando se da dentro de una densa red de relaciones sociales recíprocas. Una sociedad con muchos virtuosos aislados no es necesariamente rica en capital social” (Putnam, 2000, p. 19).

El punto es simplemente que el tejido social, es decir, las relaciones dentro de la familia, los vecindarios, escuelas y otras instituciones dentro de las cuales transcurre la vida de un ser humano tienen una influencia marcada sobre los comportamientos individuales y sobre la forma como cada cual evalúa los efectos de sus acciones sobre el resto de la sociedad. Cuando existe un nivel alto de capital social, la persona siente un fuerte sentido de pertenencia a un grupo en el cual puede confiar. Así, al tomar en cuenta los efectos comunitarios positivos y negativos de sus acciones, está seguro de que los demás harían lo mismo. Esta confianza en la reciprocidad genera solidaridad y grandes beneficios (*externalidades*) sociales. En otros términos, “el capital social es el conjunto de recursos inherentes a la familia y a la organización social de las comunidades que son útiles para el desarrollo social cognitivo del niño o joven” (Coleman, 1990, p. 300). El capital social influye en la capacidad de una comunidad para generar restricciones al comportamiento individual con el fin de lograr metas sociales (Coleman, 1990, cap. 12; Fukuyama, 1994).

En diversas ocasiones, las ciencias sociales han utilizado el concepto *capital social*, pero dicho uso solamente ha sido continuo y generalizado en los últimos años. En efecto, Putnam (2000, p. 19) encuentra

que fue inventado en seis ocasiones diferentes en el siglo XX. En otro trabajo de gran relevancia para el estudio de la industria ilegal andina, el mismo autor (Putnam, 1993) contrasta el papel de la sociedad civil y las acciones no punitivas del Estado en el norte y el sur de Italia y concluye que el capital social fue un factor importante en el desarrollo de restricciones interiorizadas que restringían el comportamiento individual, lo que es un importante factor explicativo tanto de las diferencias en el desarrollo económico de las dos regiones italianas como del desarrollo de las organizaciones de delincuentes en el sur (la Mafia, la Camorra y la 'Ndrangheta).

No hay duda de que el tejido social de una comunidad genera capital social. El capital social es un activo para los miembros de una comunidad, pero cuando los países están formados por grupos sociales diferentes y segmentados, la solidaridad y lealtad de los individuos se dan hacia un subgrupo social y esto puede ser perjudicial para otros. En estas circunstancias, el capital social se desarrolla dentro de cada subgrupo y existe la posibilidad de que el capital social de un grupo sea perverso para otros subgrupos o para la sociedad más amplia⁶⁹.

Rubio (1997), basado en la experiencia colombiana define el “capital social perverso” como el que se genera cuando “las redes, contactos, relaciones de poder, el sistema legal, las normas informales de comportamiento, las actividades políticas y el sistema de recompensas establecidos en esta sociedad, inspiran comportamientos ávidos de rentas o criminales, en detrimento de las actividades productivas y la innovación tecnológica”. En trabajos más recientes, Rubio (1999) no menciona el capital social perverso, tal vez porque

[...] la explicación de la violencia en Colombia a partir de las deficiencias de capital social presenta serias limitaciones. En el país los mayores focos de violencia juvenil no se encuentran en las regiones más atrasadas social y económicamente sino, por el contrario, en los sectores populares de las ciudades más industrializadas, que son precisamente aquellas con mayores oportunidades de educación y empleo. (Rubio, 1999, p. 97)

En la discusión sobre el capital social es importante diferenciar los organismos que contribuyen a forjar el capital social (familia, escuelas) de las relaciones de reciprocidad en las que se basan la solidaridad, la lealtad, el sentido de pertenencia, la confianza y el respeto por los demás miembros de la comunidad. Para producir todas estas cualidades es necesario que exista el capital social, pero éste no es suficiente.

Los organismos que forjan el tejido social son mensurables y se usan para calcular la cantidad de capital social de un país⁷⁰. Putnam (2000, p. 23) considera que puede haber varias clases de capital social y establece un contraste entre el aglutinante, que genera gran lealtad dentro de un grupo pero que puede traer un gran antagonismo para los extraños, con el capital social abarcador que establece puentes entre diferentes congregaciones sociales (resalta que dentro de un grupo se tienden a dar ambos casos simultáneamente). Una implicación interesante de este análisis es que cuando sólo se tiene una clase de capital social, la probabilidad de que este capital sea perverso es bastante alta: cuando sólo hay capital aglutinante, es fácil generar antagonismos con otros grupos⁷¹, y cuando el capital social sólo tiende puentes, pero no aglutina, la vida dentro del grupo será difícil y éste tenderá a disolverse.

En sociedades segmentadas en grupos raciales o culturales diferentes, las actitudes hacia el delito pueden variar mucho. En alguno de ellos puede considerarse, por ejemplo, que robarle a un “pobre” es

⁶⁹ La violencia de los años cuarenta y cincuenta en Colombia es un buen ejemplo de esto: el capital social dentro de los partidos conservador y liberal era suficientemente fuerte como para que sus miembros estuvieran dispuestos a matar y a hacerse matar por el partido, aunque la violencia misma fuera en detrimento de Colombia como país.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, el estudio de Sudarsky (1999) para Colombia.

⁷¹ Las pandillas de los guetos urbanos de los Estados Unidos y los sicarios de las “comunas” de Medellín son ejemplos de esta clase de situación (Salazar, 1990 y Salazar y Jaramillo, 1992).

malo, pero matar a un “rico” es bueno. El punto es simplemente que el capital social dentro de un grupo marginado de la sociedad puede ser muy peligroso para el resto, puesto que genera normas y comportamientos que obran en detrimento suyo.

Es importante anotar que muchos estudios recientes de las sociedades andinas atribuyen la violencia y otros problemas sociales, en parte, a la falta de “sociedad civil”. La sociedad civil se refiere a entidades fuera del Estado que en muchos casos contribuyen a crear y fortalecer las relaciones de reciprocidad dentro de la sociedad. Sin embargo, no se garantiza que la sociedad civil logre estos fines. En los últimos años se han creado muchas organizaciones no gubernamentales en los países andinos, las cuales pueden cumplir papeles importantes en la solución de problemas sociales. Sin embargo, cuando éstas no surgen de las entrañas de la sociedad sino como, por ejemplo, en respuesta a la disponibilidad de fondos de cooperación técnica internacional, muchas veces no logran ningún éxito. En conclusión, como se anotó, el capital social es una condición necesaria pero no suficiente para generar solidaridad, confianza y otras *externalidades* sociales positivas.

E. LAS RESTRICCIONES INTERIORIZADAS

“Una norma puede estar incorporada en un sistema social de manera más fundamental cuando está interiorizada en el individuo que ejecuta la acción, en cuyo caso él mismo autosanciona sus acciones” (Coleman, 1990, pp. 243). Cada individuo tiene su propio umbral de violación M por encima del cual cometería actos ilegales. Este umbral de violación o “precio de la honestidad” de cada individuo depende de la personalidad o atributos con que nace cada persona y el éxito que la sociedad tenga en generar comportamientos honestos. Esto depende, a su vez, de las condiciones en las cuales el individuo crece y se socializa y de la posible adaptación inducida por las vivencias posteriores. Como estos factores varían de persona a persona, entre los miembros de cada sociedad la variable M presenta una distribución más o menos amplia. Es decir, hay personas más honestas que otras.

Cada uno nace con atributos específicos que lo hacen más o menos propenso a ciertos comportamientos. En efecto, personas con orígenes, familias y experiencias semejantes, se conducen, en promedio, de manera diferente. Así, el alemán, el estadounidense, el japonés y el colombiano promedio tienen comportamientos diferentes. Puede esperarse que la distribución de atributos personales al nacer sea similar en diversos países y culturas, pero los demás factores que afectan el comportamiento individual son específicos de cada sociedad.

Los controles interiorizados de cada individuo se desarrollan principalmente en el período de socialización, durante los años formativos, por medio de su interacción con los padres, hermanos y otros familiares, maestros, compañeros, organizaciones y personas religiosas, medios de comunicación, etc. La mayor parte de estos controles surge del roce con sus semejantes y con organismos distintos del Estado, aunque éste también cumple un papel en el proceso, puesto que financia y reglamenta la educación, los medios de comunicación, etc. En general, gente que interactúa principalmente con personas honestas o con personas deshonestas, en promedio tiende a desarrollar comportamientos análogos. Se cree que tal adaptabilidad o aprendizaje disminuye con la edad y que a los adultos les es más difícil asumir nuevos entornos.

Las restricciones interiorizadas también varían dependiendo de los diferentes tipos de acciones consideradas por el individuo. Por ejemplo, es posible que dos acciones ilegales tengan el mismo BN , pero que una requiera el uso de violencia y la otra no. En ese caso, algunas personas decidirían cometer el acto no violento, pero se abstendrían de cometer el violento. De manera similar, algunos delincuentes enfrentados a alternativas con BN semejantes preferirían delitos en los que las víctimas sean el Estado o

sociedades anónimas, no individuos claramente identificables.

Asimismo, la decisión de cometer un delito puede verse afectada por algunas características de la víctima. Por ejemplo, dado un mismo BN , el delincuente puede preferir que la víctima sea un extranjero, una persona adinerada o cuya raza o religión sea diferente de la propia⁷².

F. LAS RESTRICCIONES EXTERNAS

En el modelo, BN depende del valor de lo que produce la actividad ilegal, de sus importes, del costo de oportunidad del tiempo de los actores y de la probabilidad y el valor de los castigos que el Estado y otros organismos imponen a la ilegalidad.

Sin embargo, tanto el Estado, como los demás organismos sociales, están en capacidad de penalizar o promover los comportamientos ilegales, pues sus políticas pueden aumentar o disminuir los costos y castigos enfrentados por quienes violan la ley. Las sociedades civiles son libres de presionar y castigar a los individuos de diversas maneras: alaban, dan o quitan estatus, censuran, avergüenzan, excomulgán, etc. El Estado puede aprobar leyes y regulaciones promoviendo, incriminando, reglamentando o castigando comportamientos específicos y establecer incentivos económicos o a través del mercado para lograr metas determinadas.

Las variables L , C , W , gpr , gpu , spr y spu varían entre individuos y grupos sociales. Personas y grupos con buenas conexiones en los mercados, redes de distribución y negocios de artículos robados pueden obtener precios más altos por sus botines; algunos individuos tienen costos de oportunidad de su tiempo mayores o menores que otros, y el valor de los castigos estatales y sociales puede variar dependiendo de las conexiones sociales, raza, etnia, sexo, lugar de residencia, costo de oportunidad de la permanencia en la cárcel y otras características particulares. Estas diferencias contribuyen a explicar por qué algunos grupos y tipos de personas tienden a cometer más delitos que otros.

El costo de oportunidad de quienes se dedican a las actividades ilegales varía sustancialmente según el nivel de educación y las destrezas de cada individuo. Aunque los grupos con menor W puedan tener tasas de delincuencia más altas, también es cierto que la mayoría de los pobres *no son* delincuentes. La probabilidad y magnitud de los castigos varían con la raza, etnia, lugar de residencia y otros factores arbitrarios, y también varían inversamente con el costo de oportunidad del tiempo del delincuente. El valor $gpr \times gpu$, que depende del tiempo de encarcelamiento asociado a cada delito, es menor para los desempleados y personas de salario bajo que para quienes tienen ingresos de capital y sueldos altos.

En casos extremos se puede argumentar que gpu puede ser negativo haciendo que $-(gpr \times gpu)$ sea positivo, es decir, que el castigo que impone el gobierno sea un beneficio para quien lo recibe. Por ejemplo, un desempleado pobre colombiano acepta un trabajo de “mula” para contrabandear heroína y es capturado en los Países Bajos, pero allí es sentenciado a dos o tres años de cárcel, recibe techo, comida, atención médica, educación y tiene la oportunidad de aprender otra lengua y usar un gimnasio. Este nivel de vida material puede ser mucho más alto que el que el individuo tendría en Colombia y el valor neto del castigo depende de la comparación que el preso haga entre los beneficios del mayor nivel de vida material y las posibilidades de educación frente al costo de la pérdida de la libertad. ¡Algunos podrían preferir pasar un par de años en una cárcel holandesa que vivir pobres y desempleados en Colombia!

El valor esperado de los castigos impuestos por el gobierno también depende de la clase de violación y de quiénes es la víctima y quién es el delincuente. Dado que el número de leyes y de delitos excede la

⁷² Los economistas podrían alegar que BN no sería igual en estos casos, puesto que la remuneración al crimen debe incluir tanto sus beneficios monetarios como los no monetarios, que serían diferentes dependiendo de quién sea la víctima.

capacidad de los organismos policiales y de justicia para enfrentarlos, éstos deciden en la práctica qué delitos atacan, cuáles toleran y qué áreas de la ciudad protegen. Así, muchas leyes quedan con frecuencia como letra muerta.

Se espera que los castigos sociales (*spr x spu*) sean positivos, aunque en algunos casos también pueden ser negativos, es decir, son benéficos para quien viola las normas. Por ejemplo, en los guetos de los Estados Unidos pasar un tiempo en la cárcel es un *rito de transición* que aumenta el estatus de muchos jóvenes. En estos casos, dentro de la comunidad del muchacho, el delito genera un premio social en lugar de un castigo. En casos extremos es posible que -(*spr x spu*) sea positivo y que tenga un valor absoluto mayor que la sanción estatal (*gpr x gpu*), así el castigo total del delito se convierte en un beneficio para el autor.

El gobierno y los demás organismos sociales no son monolíticos en sus actitudes hacia las actividades ilegales y las sanciones aplicables. Muchas agencias gubernamentales formulan y ponen en marcha políticas relacionadas con delitos y con frecuencia no coordinan sus acciones con las de otras agencias. Además, surgen conflictos entre ellas en la lucha interna dentro del gobierno para asignar presupuestos, establecer jurisdicción sobre situaciones y delitos específicos, y hasta pueden llegar a actuar buscando metas opuestas⁷³. Lo mismo ocurre con instituciones no gubernamentales, muchas de las cuales persiguen el delito, mientras que otras pueden llegar a promoverlo⁷⁴. Para tomar esto en consideración, la ecuación (3) debe modificarse y reescribirse como:

$$BN = L - C - W - \sum_{i=0}^n (gpr x gpu) - \sum_{j=0}^m (spr x spu) \quad (4)$$

Donde $i=1\dots n$ son las diferentes agencias gubernamentales y $j=1\dots m$ los demás organismos sociales.

Finalmente, tanto el gobierno como las demás instituciones afectan M en el mediano y largo plazo. Cuando la sociedad y el Estado no castigan comportamientos ilegales o criminales, los incentivos para desarrollar controles interiorizados fuertes se debilitan. En el largo plazo, la dinámica generada por el debilitamiento de los controles externos al comportamiento puede llegar a ser devastadora para una sociedad. Al aumentar la rentabilidad de las actividades ilegales, la delincuencia aumenta en la sociedad, lo que la hace más aceptable socialmente y desalienta los comportamientos honestos. Además, cuando las actividades ilegales se generalizan, es más difícil para la economía legal competir con ellas, aumentando los costos de la honestidad. Por ejemplo, si muchos negocios evaden impuestos, los que tributan quedan en una desventaja competitiva. Esto debilita las restricciones internas de los adultos y la socialización tiende a producir individuos con restricciones internas más débiles. En estos casos se puede afirmar que la sociedad puede caer en una “trampa de la deshonestidad” (Thoumi, 1987).

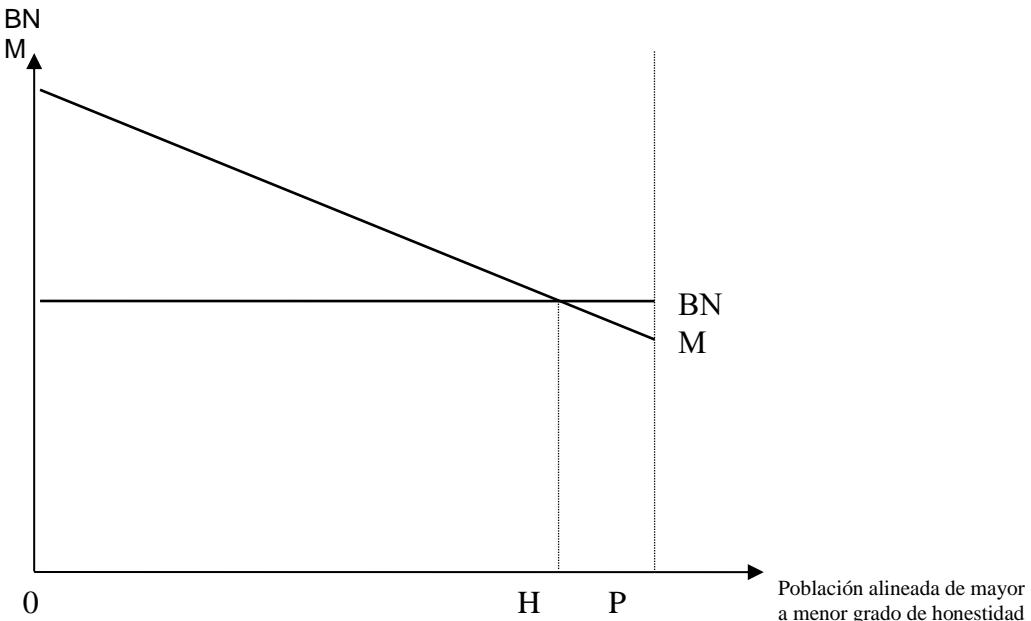
⁷³ Por ejemplo, en los Estados Unidos hay muchas agencias de los gobiernos federal, estatal y municipal involucradas en la formulación e implementación de políticas contra las drogas. La creación de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas (ONDCP) ha sido un intento de coordinar a las agencias de los distintos niveles gubernamentales, en respuesta a los legendarios conflictos entre ellas. Escritos de antiguos miembros de dichas agencias son muy reveladores al respecto (véanse Levine [1990] y Gately y Fernández [1994]).

⁷⁴ Por ejemplo, las familias de los sicarios colombianos y los vendedores de drogas al detalle en los guetos estadounidenses perdonan o condonan, al menos implícitamente, muchas de esas actividades.

IV. APPLICACIONES DEL MODELO: EL ÍNDICE DE DELINCUENCIA ECONÓMICA EN UNA SOCIEDAD Y LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS CONTRA EL DELITO

Siguiendo el modelo, el número de acciones y actores ilegales en una sociedad se determina por la interacción entre BN y M , que resulta del juego entre las políticas que crean o destruyen incentivos a la delincuencia, la lucha de las fuerzas del orden y las restricciones sociales e interiorizadas al comportamiento. La gran mayoría de las políticas gubernamentales y todas las sanciones sociales y estatales tienen como meta modificar BN . Sólo algunas políticas del Estado encaminadas a modificar los valores y las acciones de las demás instituciones sociales durante los procesos de socialización alteran M . El gráfico 2.1 ilustra las alternativas legales e ilegales entre las que todo ciudadano escoge

Gráfico 2.1

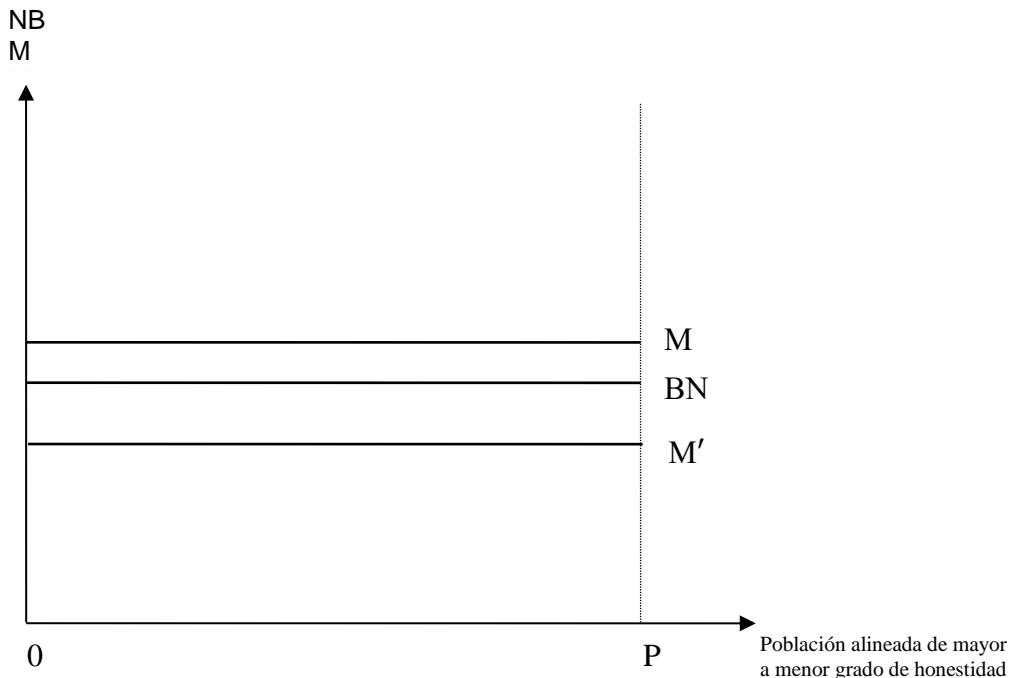


En el eje positivo de las x se alinean todos los ciudadanos empezando por el más honesto (quien tiene el mayor umbral de violación M) y siguiendo en orden decreciente de honestidad. Este eje se mide en valores porcentuales de manera que OP es 100. El eje de las y mide los valores BN y M. En este ejemplo se supone que BN es igual para todos los ciudadanos. Aquellos ubicados a la derecha de la intersección entre BN y M (los más deshonestos) para quienes BN es superior a M, elegirán las acciones ilegales sobre las legales. De esta forma, OH es el porcentaje de ciudadanos honestos y HP el de quienes cometen acciones ilegales.

El modelo también se puede usar para mostrar que la distribución de M es clave en la determinación del número de personas honestas y en el éxito o fracaso de políticas gubernamentales. Supongamos el caso de una sociedad homogénea en la que todos los ciudadanos tienen los mismos valores y por consiguiente M es una recta paralela al eje de las x (gráfico 2.2).

Si los esfuerzos del gobierno contra los delincuentes y las restricciones sociales al comportamiento afectan a todo el mundo de igual forma, hay solamente dos resultados posibles: o todo el mundo es honesto (cuando $BN \leq M$) o todo el mundo es deshonesto (cuando $BN > M'$). Para eliminar el delito basta con que el gobierno tiene que establecer políticas que coloquen BN ligeramente por debajo de M .

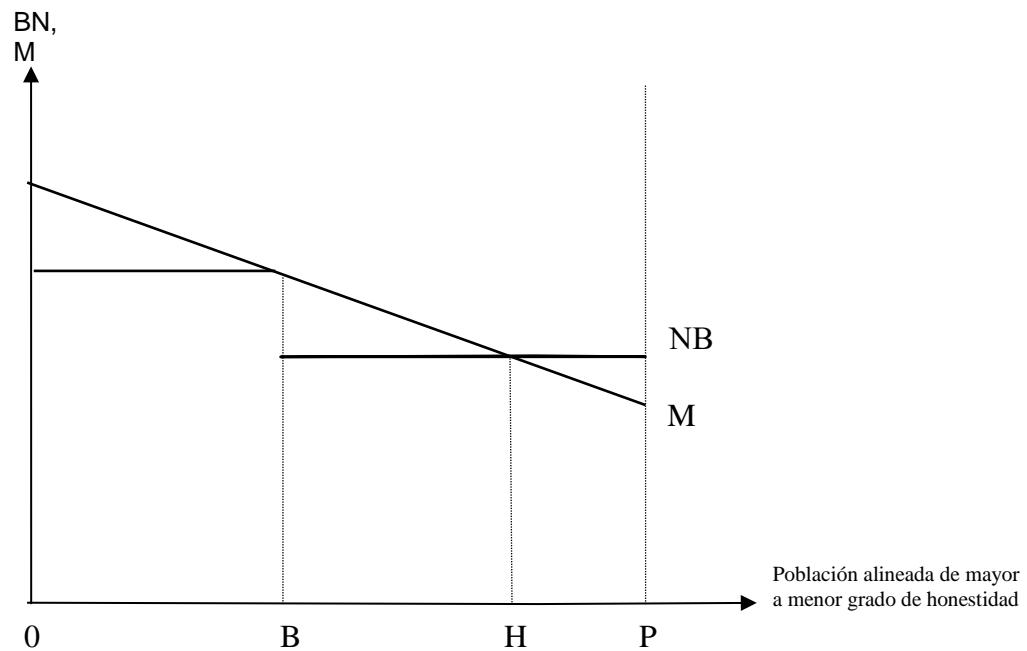
Gráfico 2.2



Consideremos ahora el caso de sociedades heterogéneas donde los valores difieren sustancialmente entre las personas y M tiene una distribución amplia. En este caso hay personas más proclives a las actividades delictivas que otras y las políticas gubernamentales que eliminarían el delito en una sociedad homogénea no serían eficaces. Además, si la lucha del gobierno contra los delincuentes se aplicara por igual a todos los segmentos de la sociedad, se desperdiciarían muchos esfuerzos, en el sentido de que el gobierno tendría que bajar BN para todos los ciudadanos hasta llegar a un nivel que disuadiera a los menos honestos (por debajo del valor de M). En una sociedad, los esfuerzos contra los delincuentes pueden mejorar sus resultados concentrándose en los grupos y personas de quienes se sabe que son más propensas al delito, es decir, tratando de disminuir BN para los menos deshonestos y manteniéndolo alto para los más honestos. Estas políticas, ilustradas en el grafico 2.3 requieren prevención y control policial y judicial selectivo. Por ejemplo, si hay un grupo OB con alta propensión a la criminalidad (M'), en el se gastarán más recursos policiales para lograr controlar el delito. Sin embargo, en muchas sociedades modernas se considerarían discriminatorias, serían inconstitucionales y violarían derechos humanos, aunque lograran mayores resultados⁷⁵

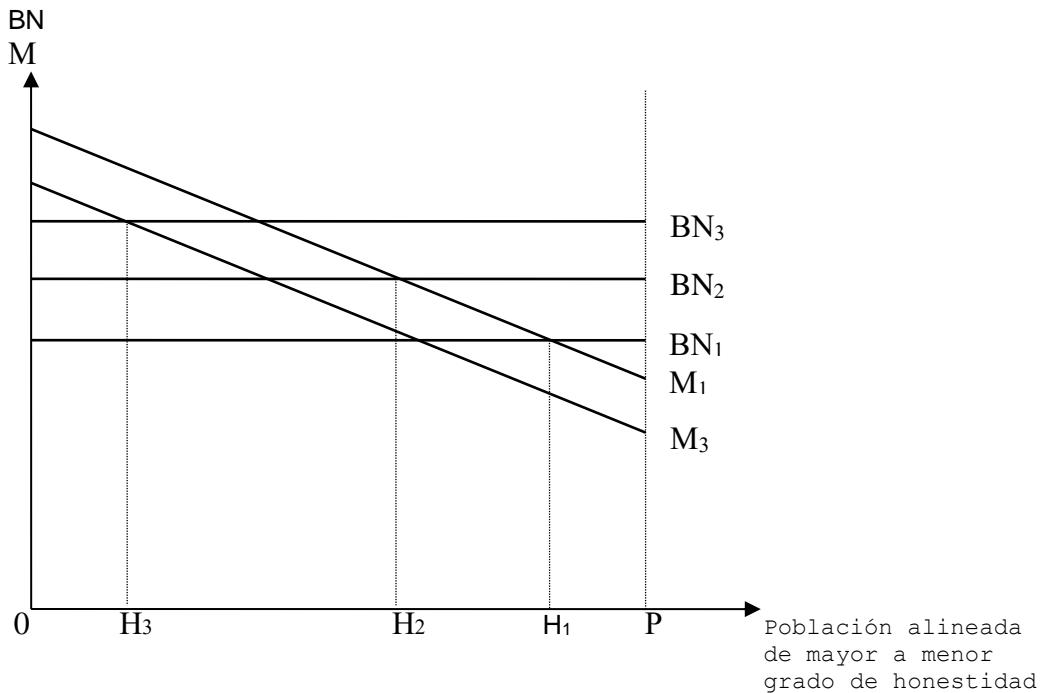
⁷⁵ A pesar de estas limitaciones, aún es legal aplicarlas en algunos casos. Por ejemplo, en las aduanas estadounidenses en las que no se aplican las garantías constitucionales del país, es legal concentrar esfuerzos antidrogas en los pasajeros que vienen de Colombia.

Gráfico 2.3



Los cambios en las estructuras y restricciones sociales y en la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley pueden generar una dinámica muy negativa, ilustrada en el grafico 2.4. Empecemos con una sociedad rural tradicional en la que M es alta y BN bajo.

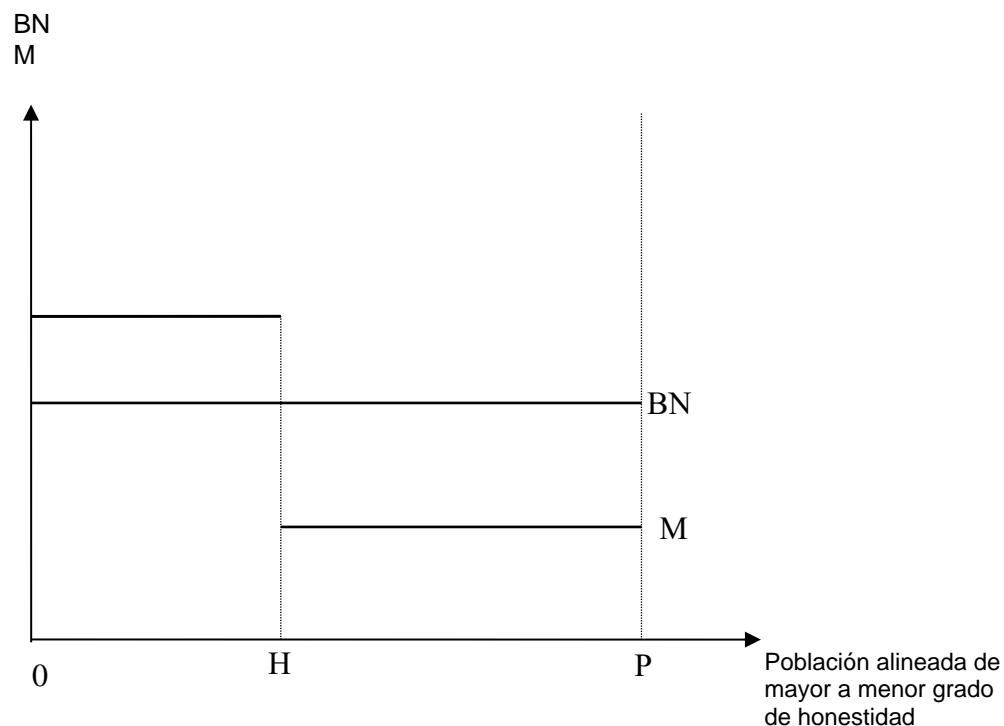
Gráfico 2.4



Este proceso lleva a una situación donde los esfuerzos del gobierno para lograr una tasa baja de delincuencia simplemente fracasan. Cuando esto sucede, la solución al comportamiento delictivo generalizado no requiere solamente mayores esfuerzos para hacer cumplir la ley, sino cambios en la estructura social. Este ejemplo ilustra un proceso que lleva a que las políticas punitivas comunes fracsen. El problema es que la solución no se obtiene por medio de políticas, sino que requiere cambios sociales de largo plazo.

El grafico 2.5 ilustra el caso de una sociedad dividida en dos grupos sociales antagónicos, con valores, poder y niveles de M sustancialmente diferentes, donde la ley es impuesta por un grupo dominante. Quienes comparten los valores de éste respetan las leyes y reglamentos del gobierno, pero el resto no lo hace. Si las diferencias en los niveles de M son grandes, el índice de criminalidad es alto (como lo muestra la figura) y las políticas gubernamentales son ineficaces, puesto que cambios no muy grandes en BN no tienen efecto sobre las acciones ilegales. En este caso, como en el anterior, las políticas comunes son estériles y para disminuir la criminalidad se requieren cambios institucionales que menoscaben la diferencia entre los niveles de M en los dos grupos.

Gráfico 2. 5



V. EL MODELO Y LA CAUSALIDAD DE LAS DROGAS ILEGALES EN LOS ANDES

En el modelo desarrollado en este capítulo, los incentivos económicos son uno de los factores que promueven el delito, pero otras variables también son importantes: las restricciones y actitudes sociales hacia las actividades ilegales y la fortaleza o debilidad de los controles al comportamiento interiorizados por cada individuo. Dentro de este marco de referencia los esfuerzos del gobierno para hacer cumplir las leyes, los castigos que el Estado puede aplicar, las sanciones sociales y los sistemas del Estado y demás organismos sociales que promueven la interiorización de restricciones en los individuos cumplen papeles importantes y pueden considerarse como elementos estructurales en la determinación de los niveles de criminalidad.

Todos los ejemplos hipotéticos presentados en la sección anterior resaltan un problema fundamental: para poder pronosticar el efecto de las políticas represivas que disminuyen *BN*, es necesario tener conocimiento sobre la forma y nivel de *BN* y *M* y sobre el efecto de las políticas sobre estas funciones. Como no existe conocimiento al respecto, es imposible establecer a priori cuál es el resultado de las políticas⁷⁶. Los artífices de política y muchos analistas que proponen métodos para solucionar el problema de las drogas ilegales generalmente no reconocen esta dificultad fundamental. Por eso, cuando las políticas no obtienen los resultados propuestos, su fracaso se atribuye a la “falta de compromiso político”, a la corrupción y a otras razones semejantes, pero no a la debilidad de las restricciones estructurales al comportamiento, que es lo que hace imposible lograr las metas de las políticas, aunque el gobierno esté comprometido con lograrlas y no sea corrupto. Aparentemente es más fácil -o políticamente más conveniente- responsabilizar a otros por el fracaso que aceptar que las políticas se formularon en condiciones muy precarias.

Siguiendo el modelo, el desarrollo de la industria de drogas ilegales en un país requiere un entorno caracterizado por organismos que no imponen fuertes restricciones al comportamiento individual y que toleran o perdonan comportamientos desviados criminales. El modelo también subraya el papel de los procesos de evolución institucional. La actividad delictiva no responde solamente a la posibilidad de obtener utilidades, sino también a cambios estructurales que debilitan los controles sociales y estatales. Cuando los controles impuestos por un organismo se debilitan, otras tienen que asumir esa responsabilidad para evitar aumentos en los niveles de delincuencia. Sin embargo, estos cambios generalmente no son factibles y cuando ocurren son difíciles de llevar a cabo. Por ejemplo, cuando se le pide al Estado que asuma funciones controladoras del comportamiento, que anteriormente fueran responsabilidad de la familia o de la religión, fácilmente las nuevas metas estatales entran en conflicto con otras funciones clave del Estado, pues el logro de los nuevos objetivos implica limitaciones a las libertades individuales.

Una implicación clara importante del modelo es que los índices de delincuencia reflejan las estructuras y normas sociales. En este sentido, la industria de drogas ilegales es sintomática de cambios en la estructura de la sociedad y de problemas sociales profundos.

La evolución social de un entorno donde florecen las actividades ilegales no se genera de un día para otro. Asimismo, revertir este proceso también toma tiempo. Por consiguiente, no se debe buscar una política mágica que conquiste el “problema de las drogas”, puesto que éste no es de políticas tradicionalmente concebidas, sino de cambio de estructuras y normas.

El modelo también permite analizar los papeles que variables como la pobreza, la desigualdad, la falta

⁷⁶ En la bibliografía sobre criminología se hace referencia frecuente al efecto “disuasivo” de las políticas. Sin embargo, no se conocen estudios que lo cuantifiquen en el caso de las drogas ilegales andinas.

de movilidad social y las crisis económicas han representado en el desarrollo de la industria de drogas ilegales. Éstas son, con frecuencia, causas latentes que en algunos momentos se convierten en detonantes de las actividades ilegales.

La pobreza extrema en sí es un factor latente. La gran mayoría de las sociedades que la padecen no participan de la industria de drogas ilegales. Dada una situación de pobreza estable y generalizada, la pobreza se convierte en la “causa” de las actividades ilegales sólo si las restricciones tradicionales al comportamiento individual se debilitan. Únicamente así la pobreza contribuye al desarrollo de la industria ilegal. En este sentido, no es un factor ni necesario ni suficiente para el desarrollo de dicha industria.

Como afirman Betancourt y García (1994), las crisis económicas son solamente factores detonantes de la industria ilegal. Ellos muestran que varias regiones colombianas experimentaron recesiones económicas durante los años ochenta. Como se comentará adelante, Colombia fue el único país de la región que en esa década no padeció la crisis de la deuda externa y el único en el que el ingreso nacional no cayó en ningún año. Durante los años setenta y ochenta, los plantíos de coca crecieron en Bolivia, Colombia y Perú, pero Colombia desarrolló y controló la manufactura de cocaína y su mercadeo internacional. Las crisis de muchos países latinoamericanos fueron muy profundas y, sin embargo, no condujeron al desarrollo de la industria de drogas ilegales. Crisis relativamente suaves fueron detonantes de la industria ilegal en Colombia porque los cambios estructurales en la sociedad colombiana la habían hecho muy vulnerable a los atractivos de la industria ilegal. Sin un entorno social propenso a la ilegalidad, la industria no se habría desarrollado.

Otra conclusión importante se refiere a la efectividad de las políticas. Si el crecimiento de la industria ilegal se debe a cambios estructurales que debilitan los controles sociales y estatales, las políticas represivas pueden no ser efectivas. Como se discutió anteriormente y se analizará en detalle más adelante, en los capítulos finales, la efectividad de las políticas represivas ha sido sobreestimada, y esto ha generado expectativas exageradas. Sin embargo, es importante aclarar que el fracaso de algunas políticas no necesariamente debe llevar a su eliminación. En este caso, es necesario simplemente disminuir las expectativas de éxito hasta un nivel realista. Debe hacerse hincapié en que la solución de largo plazo al “problema de las drogas” requiere cambios estructurales en la sociedad, no simples políticas tradicionales; las actuales pueden desarrollar un papel importante mitigando algunos de los elementos del problema en el corto plazo. Cuando el enfermo requiere cirugía, los analgésicos pueden disminuir el dolor, pero no curan; sin embargo, no por eso debe eliminarse su uso.

El modelo desarrollado en este capítulo difiere fundamentalmente del moralista, en el que se basan muchas políticas contra las drogas. Este modelo reconoce que factores éticos y morales tienen mucho que ver en la problemática de las drogas ilegales, pero resalta la complejidad de dicha problemática y la importancia de las variables sociales y económicas. El modelo también difiere del dependentista, aunque en ambos las características estructurales son importantes. El modelo dependiente se centra en las relaciones internacionales, los términos de intercambio y la división internacional del trabajo. En el aquí desarrollado, los factores estructurales también son importantes, pero se subrayan los problemas de las instituciones internas de la sociedad. En otras palabras, el mundo puede ser muy injusto, pero ¿por qué algunas sociedades son más vulnerables a esas injusticias que otras?

Los modelos moralista y dependiente no buscan ni pueden explicar las diferencias en las tasas de delincuencia entre países. El modelo desarrollado en este capítulo permitirá explicar, al menos, algunas de estas diferencias.

CAPÍTULO TERCERO

DESARROLLO Y ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA ILEGAL EN LOS ANDES

I. INTRODUCCIÓN

Como se anotó en el capítulo primero, durante mucho tiempo la coca ha sido un producto cultivado, consumido y exportado de Los Andes. La demanda interna fue el factor principal que determinó que la producción permaneciera relativamente estable.

Antes del auge de las drogas, iniciado a mediados de la década de los sesenta, la costumbre de mascar coca era generalizada entre los campesinos indígenas en Bolivia y Perú. Considerado malsano por la mayoría de los gobiernos, este hábito fue, sin embargo, tolerado. En Colombia, esta práctica existía solamente en algunas pocas regiones montañosas donde habían sobrevivido determinadas comunidades indígenas. El consumo de otras drogas ilegales, como la cocaína y la heroína, era limitado a pequeños grupos marginales y a artistas e intelectuales (Camacho, 1988).

La cocaína andina se producía en pequeñas cantidades, principalmente para la exportación, a través de conexiones con organizaciones delictivas de Cuba y los Estados Unidos (Thoumi, 1994: cap. 3). Los países andinos habían firmado la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, que los comprometía a eliminar el consumo tradicional de coca, especialmente en Bolivia y Perú, antes de 25 años después de la entrada en vigencia de la Convención y además a eliminar todos los plantíos cuya coca no se utilizara lícitamente.

A medida que creció la demanda internacional, durante los años sesenta, la industria ilegal vivió un auge que cambió el papel de la coca, así como de otras plantas básicas para la fabricación de drogas ilegales.

En este capítulo se hace un recuento de la industria ilegal de las drogas en Colombia, Bolivia y Perú, con el objetivo de entender su evolución e identificar sus principales actores y características estructurales.

II. LA INDUSTRIA ILEGAL EN COLOMBIA

La industria colombiana de las drogas ilegales es más diversa y desarrollada que en los demás países andinos, y la participación de colombianos en ella es más compleja. En efecto, Colombia es el único país del mundo donde se producen en cantidades considerables las tres drogas ilegales más importantes basadas en plantas: la marihuana, la cocaína y la heroína.

A pesar de su gran importancia social, política y económica, su ilegalidad hace muy difícil esbozar un cuadro preciso de la organización de la industria de las drogas ilegales en Colombia. Los negociantes de las drogas se mueven constantemente en sus intentos por esquivar los esfuerzos de los gobiernos en imponer la ley, y continuamente buscan nuevas fuentes de materias primas y de insumos intermedios, rutas de exportación y mercados. La reserva que impone la ilegalidad impide la existencia de una maquinaria altamente estructurada y transparente, en la cual los trabajadores conozcan a sus jefes y sepan qué hacen o cómo actúan. Las redes existentes fluctúan permanentemente para evitar ser detectadas. Recurren a nuevas rutas, consiguen la provisión de insumos químicos, maneras de camuflar las exportaciones y canales para ejercer influencia sobre los políticos. La alta rentabilidad y las pocas barreras para involucrarse atraen a

funcionarios independientes que van surgiendo en las distintas etapas del negocio. Las anteriores características hacen muy difícil la obtención de información actualizada y confiable sobre la industria y, desde un comienzo, sirven como alerta ante posibles inexactitudes en su descripción.

A. MARIHUANA

La marihuana empezó a tener auge a mediados de los años sesenta, en respuesta a aumentos en la demanda nacional, la cual hacía eco de los desarrollos que estaban teniendo lugar en los Estados Unidos. Varios autores (Arango y Child, 1987; Camacho, 1988) afirman que los Cuerpos de Paz contribuyeron sustancialmente a la popularización del uso de la marihuana y de algunas variedades de hongos alucinógenos, aunque no hay evidencia para sustentar su participación en la exportación de la hierba.

Sin embargo, la producción y tráfico de marihuana no se convirtieron en actividades importantes sino hasta comienzos de la década de los setenta. El aumento en el consumo de drogas psicoactivas en los Estados Unidos y en Europa durante los años sesenta desencadenó el desarrollo de grandes plantíos de marihuana en México y en Jamaica. Estos países se convirtieron en importantes exportadores de la hierba hacia el mercado de los Estados Unidos. Al final de la década, el gobierno norteamericano promovió en México programas de erradicación con *paraquat*, herbicida con conocidos efectos adversos para la salud, los cuales alejaron a los consumidores estadounidenses. Esta medida creó fuertes incentivos para la búsqueda de nuevos lugares de cultivo, y así éste se desplazó a Colombia (Tokatlian, 1990: 300).

La marihuana crecía inicialmente en la sierra nevada de Santa Marta, en la costa Caribe. Al principio, los contrabandistas de los Estados Unidos buscaban proveedores nacionales. Algunos empresarios, colombianos y estadounidenses suministraban las semillas a campesinos pobres, de quienes posteriormente obtenían marihuana para vender en los Estados Unidos. Poco tiempo después, "los colombianos aprovecharon la oportunidad ofrecida por el mercado estadounidense, y muy rápidamente reemplazaron a los estadounidenses organizando la producción y convirtiéndose en exportadores de marihuana, pero los estadounidenses retuvieron el control de la comercialización" (Thoumi, 1994: 126). La primicia del buen negocio de la marihuana se extendió rápidamente, y hacia finales de los años setenta habían aparecido plantaciones de ésta en algunas otras regiones, especialmente en áreas distantes y recién colonizadas del país (Ruiz Hernández, 1979)⁷⁷.

La exportación de marihuana era relativamente simple. Los campesinos producían para un exportador local que controlaba o tenía la propiedad de una o varias pistas de aterrizaje o puertos, y que negociaba con el importador estadounidense (Thoumi, 1994: cap. 3). Debido a la carencia de títulos de propiedad de la tierra y a los muy rudimentarios y poco competitivos mercados de capitales, el exportador suministraba financiación para el cultivo (Ruiz Hernández, 1979: 140). La mayoría de los campesinos de la sierra nevada de Santa Marta estaban arraigados en la región, y muchos de ellos abandonaron el negocio ilegal después de que unas pocas cosechas exitosas les significaron el capital suficiente para mantener un nivel de vida satisfactorio cultivando productos legales (140).

A pesar de su promisorio desarrollo, el apogeo de la industria ilegal de la marihuana en la sierra nevada no perduró. En 1978 empezó a declinar, víctima de varias causas externas. Cuando Julio César Turbay llegó a la presidencia del país, en agosto de 1978, el gobierno de los Estados Unidos cuestionó sus credenciales como opositor de las drogas, a causa de posibles vínculos entre los traficantes y algunos de sus seguidores

⁷⁷ La novela de Gossaín (1985) sobre el auge de la marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta provee buenas percepciones sobre los efectos del nuevo cultivo para los campesinos y resalta las adversas dislocaciones sociales que provocó.

políticos cercanos. En respuesta, el gobierno colombiano emprendió una intensa campaña de erradicación manual en la sierra nevada. También confiscó embarcaciones y aviones y destruyó parte del equipo necesario para procesar la marihuana (Thoumi, 1994: cap. 3). Para esa época, la producción de marihuana en los Estados Unidos había crecido notoriamente luego del progreso de la “sin semilla”, variedad cinco veces más potente y que adquirió enorme popularidad.

Estos desarrollos hicieron, en cierto modo, menos atractivo el negocio de la marihuana en Colombia, pero no lo destruyeron. Más aún, la hierba había permitido que los empresarios colombianos se dieran cuenta de que existían otras fuentes ilegales potenciales de riqueza. Junto con la marihuana, se empezó a exportar metaqualona, como resultado de esfuerzos por diversificar. Una parte de la metaqualona era importada de Europa y reexportada, mientras que otra era producida por la industria farmacéutica nacional a partir de insumos importados (Ruiz Hernández, 1979: 180).

La marihuana no desapareció de la sierra nevada, pero a medida que se desarrollaba la industria de la cocaína, el foco de las políticas se alejó de ella. Esta situación persistió hasta el final de abril de 1984, cuando el ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla fue asesinado después de una confrontación en el Senado contra los traficantes, y de que el presidente Belisario Betancur tomara fuertes medidas represivas contra este negocio. Entre las medidas se incluía la fumigación aérea de plantaciones de la sierra nevada. De hecho, esta disposición también redujo la industria, pero no la eliminó.

La respuesta de los traficantes ante la fumigación fue cambiar la ubicación de los cultivos, pasándolos al Departamento del Cauca, donde las ganancias resultaron tres veces mayores que en la sierra nevada (Tokatlian, 1990: 324-326). Vargas (1994) muestra que el desplazamiento de los cultivos igualmente llegó a otras regiones. En su trabajo, presenta el testimonio detallado de un campesino de la serranía de Perijá que empezó a cultivar marihuana en 1978. Vargas documenta una absoluta ausencia del Estado en esta área, un muy elevado nivel de violencia generada por matones que compraban la cosecha y a menudo se robaban los excedentes de las ventas de los agricultores, y la llegada de una organización guerrillera que expulsó a los matones, estableció el orden y ganó el apoyo de los campesinos.

Las campañas de erradicación de la marihuana continuaron durante los años ochenta, con apoyo de los Estados Unidos, y hacia 1991 las plantaciones de marihuana en Colombia eran relativamente marginales: “A pesar de haber sido uno de los mayores proveedores de marihuana a lo largo de gran parte de los años ochenta, Colombia ha erradicado de manera efectiva la mayor parte de este cultivo. En la actualidad solamente hay alrededor de dos mil hectáreas cultivadas” (United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 1992: 104).

Debido a la importancia de la cocaína, la marihuana no recibió mucha atención durante la década de los noventa. En sus comienzos, aumentaron los decomisos de marihuana, lo cual sugiere un renacimiento del cultivo en el país. Más aún, algunas incautaciones de hachís y marihuana líquida ofrecían claros indicios de diversificación de productos y cambios tecnológicos significativos. Informes oficiales de los Estados Unidos (United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 1998: 22) muestran que la superficie de los cultivos de marihuana aumentó de dos mil hectáreas en 1992 hasta cinco mil en 1993, y esta extensión se mantuvo hasta 1997⁷⁸.

S. Uribe (1997), basado en trabajo de campo en zonas de cultivo, concluye que hacia mediados de la década de los noventa había alrededor de seis mil hectáreas sembradas de marihuana, concentradas en seis regiones del país. El trabajo de campo en dos de estas regiones permitió encontrar que todas las plantaciones

⁷⁸ La estabilidad de los cálculos a lo largo de estos años puede indicar la falta de interés en la marihuana, en comparación con la coca y la amapola. Es posible que las personas encargadas de hacer estos cálculos simplemente dedicaran la mayor parte de sus esfuerzos a los otros cultivos y reprodujeran las cifras de la marihuana correspondientes a años anteriores.

eran pequeñas, de una hectárea o menos. La producción variaba de manera significativa entre trescientos y mil quinientos kilos por cosecha, dependiendo de las técnicas y de los insumos utilizados. En promedio, los pequeños campesinos obtenían ingresos familiares equivalentes a tres o cuatro salarios mínimos.

Los grupos guerrilleros protegían los cultivos, a los campesinos y a los compradores de las regiones estudiadas. Suministraban un marco de regulación para la operación del mercado y vigilaban las transacciones para asegurarse de que los compradores no se aprovecharan de los campesinos. A cambio de estas funciones, cobraban “impuestos” bastante elevados, equivalentes a un tercio del pago realizado por el comprador. La mitad de estos fondos era devuelta a la comunidad para financiar proyectos comunales y la otra mitad acrecentaba los fondos generales de la guerrilla.

Los compradores de marihuana llegaban a la región en camiones, en los cuales llevaban prensas para empacar la hierba. Parecían actuar con impunidad, y cuando abandonaban la zona pasaban por puntos de control de la Policía y del Ejército sin problemas. Las entrevistas conducidas en áreas rurales de producción indican que los campesinos no conocían la marihuana líquida, clase relativamente nueva en el mercado mundial. Probablemente, esta variedad colombiana era elaborada fuera de las zonas de cultivo, en los ambientes urbanos donde se procesa la marihuana empacada.

El trabajo de Uribe sugiere, asimismo, que la mayor parte de la producción de marihuana está destinada al mercado nacional, aunque es posible que continúen aún las exportaciones a los Estados Unidos, pero en cantidades inferiores a las del auge en los años setenta. La marihuana colombiana también se exporta a Europa, aunque en cantidades pequeñas⁷⁹.

B. COCA Y COCAÍNA

El desarrollo del sector de la cocaína en la industria ilegal de Colombia evolucionó de manera diferente que la marihuana. Esta última hizo evidentes las atractivas utilidades de las drogas ilegales; era lucrativa pero difícil de contrabandear, debido a su bajo valor por unidad de volumen y peso. La cocaína, por su parte, era mucho más atractiva porque tenía un valor mucho más alto en proporción con el peso y el volumen. Más aún, la coca es una materia prima insustituible que, además, no se puede producir en Europa ni en los Estados Unidos, exceptuando algunas áreas de Puerto Rico, Hawái y Guam, como se anotó en el capítulo anterior.

Cultivar coca no requiere habilidades especiales; la planta es muy robusta, se adapta muy bien en los suelos tropicales de las áreas donde crece y prospera en el ambiente de selva húmeda baja tropical.

La producción de cocaína es bastante simple, comparada con otros procesos de manufactura. Requiere la coordinación de varias etapas, comenzando por el cultivo y recolección, la producción de pasta de coca, base de cocaína, y cocaína propiamente dicha. Estos pasos requieren ubicar y obtener insumos químicos, como ácido sulfúrico, bicarbonato de sodio, permanganato de potasio, éter, acetona y otros. También es necesario tener acceso a redes eléctricas o generadores de energía, hornos de microondas, así como otros materiales; lo más importante e indispensable es un buen “cocinero”, es decir, alguien con buena experiencia práctica y preferiblemente con algún entrenamiento en química. El procesamiento de la coca para producir cocaína no es muy sofisticado, en términos manufactureros, pero sí requiere una organización más compleja que la usual de la marihuana. Es posible que ésta haya sido una razón importante para que el traficante promedio de marihuana no pasara al negocio de la coca y la cocaína.

A mediados de los años setenta, unos pocos empresarios ilegales empezaron haciendo reducidas

⁷⁹ En visitas del autor a los coffee shops de Ámsterdam durante 2001 y 2002 encontró que la marihuana colombiana estaba disponible en todos ellos. Sin embargo, su potencia era baja y sus precios eran los menores en el menú de marijuanas.

exportaciones de cocaína a los Estados Unidos (Arango, 1988). Según uno de los participantes de esa época⁸⁰, los pioneros antioqueños del negocio de la cocaína viajaban en bus a Perú y Bolivia con escasos recursos económicos, y establecían contactos con productores de pasta de coca en dichos países. Comenzaron importando pequeñas cantidades con las que luego refinaban cocaína y la exportaban a los Estados Unidos usando “mulas” y pequeños envíos postales.

Las muy elevadas ganancias permitieron rápidamente que el negocio se autofinanciara y se expandiera. Esto incluyó el desarrollo de vínculos estables con proveedores de pasta de coca y rutas desde Bolivia y Perú, proveedores de precursores químicos para refinar la cocaína y el desarrollo de sistemas de transporte para hacer grandes envíos, así como redes de distribución, especialmente en los Estados Unidos. El gran número de inmigrantes colombianos, muchos de origen antioqueño, facilitó esta actividad. El crecimiento del negocio ilegal promovió el desarrollo de sistemas de lavado de dinero, cada vez más sofisticados, facilitados en parte por las grandes y complejas redes de contrabando que importaban muchos bienes a Colombia.

El tráfico ilegal fue un gran incentivo para el desarrollo nacional de plantaciones de coca, las cuales aparecieron como un encadenamiento hacia atrás del tráfico de cocaína a mediados de la década de los setenta (Thoumi, 1994: cap. 3)⁸¹. Su crecimiento las hizo significativas a finales de esta década. Durante los años ochenta, su tasa de crecimiento se aceleró y convirtió a Colombia en productor importante de coca. A partir de datos oficiales del gobierno de los Estados Unidos, Sarmiento (1990: 69-70) calcula que en 1980 Colombia alcanzó un 3,7% de la cosecha mundial de coca, porcentaje que aumentó hasta 11% en 1987.

La producción de coca ha mostrado, en el largo plazo, una tendencia al aumento, si bien inestable. Los precios han tenido una tendencia de largo plazo a la baja, y algunas veces, cuando el gobierno ha intensificado la lucha antidrogas en contra de los “carteles” han colapsado, lo que ha generado grandes depresiones en las regiones productoras. En 1983, por ejemplo, los precios de la coca cayeron y generaron un notable aumento de la violencia en la zona de El Caguán (Jaramillo, Mora y Cubides, 1989). En 1984 el gobierno reforzó su campaña de erradicación. Estos dos factores condujeron a una detención en la expansión de las plantaciones de coca.

A comienzos del siglo XX, Colombia era, más que una nación, un agregado de regiones. La población era pequeña, alrededor de cuatro millones de habitantes, en una extensión de aproximadamente 1.138.000 kilómetros cuadrados⁸². La geografía del país es quebrada e inspira temerosa admiración, y a lo largo de la historia ha constituido un gran obstáculo para los viajes y el transporte. La población estaba dispersa en pequeñas áreas de concentración con escasos contactos entre ellas. La mayoría era rural y mantenía vínculos sólo con la ciudad más cercana, que generalmente era el centro de la región. Sólo una pequeña proporción del país se había poblado, y la presencia del Estado, así como sus acciones, se limitaban, de facto, a las ciudades y sus áreas de influencia.

Durante el siglo XX, Colombia experimentó una evolución drástica. La migración del campo a las ciudades convirtió a un país rural en uno primordialmente urbano. Hoy más del 70% de la población reside en centros populosos. De manera simultánea, ha habido una considerable migración entre regiones rurales, así como flujos menores de lo urbano a lo rural, hacia los terrenos baldíos, donde campesinos y otros inmigrantes han accedido de manera informal a tierras desocupadas. Muchas de estas migraciones han sido provocadas por el desplazamiento de campesinos debido a frecuentes episodios de violencia que han

⁸⁰ Entrevistas que tuvieron lugar en Washington en diciembre de 1987 y enero de 1988 con un ex traficante colombiano que participa en un programa de protección de testigos del gobierno de Estados Unidos.

⁸¹ Los encadenamientos hacia atrás surgen cuando una industria se establece para satisfacer la demanda de otra que ha crecido en el mismo país o región.

⁸² El censo de 1905 reportó la cifra de 4.143.600 habitantes.

marcado la historia colombiana durante el siglo XX. Los flujos humanos han mostrado grados de notoriedad variables: los enjambres de inmigrantes que llegan a las ciudades han generado atención, mientras que las migraciones hacia regiones distantes, despobladas y remotas han pasado, en su mayoría, inadvertidas.

Casi todas las colonizaciones han sido espontáneas y llevadas a cabo por campesinos armados dispuestos a recurrir a la violencia, y sin intervención del Estado (Leal, 1995; Molano, 1987, 1989, 1990). Las colonizaciones han sido precarias, por decir lo menos, y no han tenido apoyo real del gobierno; además, en un comienzo los centros de tradicionales del poder no tomaron medidas para acogerlas.

Las plantaciones de coca en Colombia se han desarrollado de manera casi exclusiva en las áreas de poblamiento reciente, por parte de campesinos desplazados. Estas regiones son aisladas y distantes de los principales centros económicos del país, y en ellas el Estado, cuando se da el caso, tiene una presencia precaria. Iguales son las condiciones de El Caguán (Caquetá) y los departamentos de Guaviare y Putumayo, centros principales de la economía cocalera.

El gobierno de los Estados Unidos calculó en 1991 que la extensión de los cultivos de coca había alcanzado las 40.100 hectáreas en 1990, lo cual representaba un 18,8% del total del área con el mismo cultivo en todos los países andinos. También calculó que la productividad de la coca colombiana era menor que el promedio, de manera que solamente un 13,7% del volumen de hoja de coca se producía en Colombia (Thoumi, 1994: cap. 3). En esa época, Colombia era el tercer productor mundial de coca.

Los datos oficiales del gobierno de los Estados Unidos muestran leves cambios en la extensión de los cultivos durante comienzos de los años noventa: 39.700 hectáreas en 1993 y 45.000 en 1994 (United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 1998: 22). Estas cifras contradecían frecuentes informes periodísticos sobre la expansión de plantíos de coca en el país.

El trabajo de campo de S. Uribe (1997) incluyó un estudio detallado de los cultivos ilegales; este investigador obtuvo datos relacionados con el tamaño de las áreas sembradas, sistemas de producción, ganancias, asociaciones de productores, participación de la guerrilla, precios y utilidad. El estudio también obtuvo nueva información fresca sobre los procesos de refinamiento realizados cerca de los campos de cultivo y la implementación de las políticas del gobierno, incluyendo los esfuerzos de erradicación y las percepciones de las comunidades sobre dichos esfuerzos.

Un resumen de los resultados de S. Uribe (1997) indica lo siguiente:

- i. El área cubierta por cultivos ilícitos en Colombia aumentó sustancialmente durante los años noventa y alcanzó índices mucho más elevados que los calculados en otros estudios. A comienzos de 1995, aproximadamente cien mil hectáreas estaban cubiertas de cultivos ilegales, en contraste con las sesenta y cinco mil hectáreas calculadas oficialmente.
- ii. El área de los cultivos de coca, específicamente, se calculó en cerca de ochenta mil hectáreas, situando a Colombia como el segundo país productor de coca, superando con amplitud a Bolivia y siguiendo únicamente a Perú. Los cálculos oficiales previos al trabajo de Uribe indicaban que el área de los cultivos de coca llegaba solamente a cuarenta y cinco mil hectáreas.
- iii. La producción de cocaína aumentó de manera significativa. Antes de finalizar esta investigación, se aceptaba de manera generalizada que el contenido de cocaína en la coca colombiana era muy inferior al de la boliviana o la peruana. Uribe encontró avances tecnológicos de consideración que aumentaban la productividad a niveles comparables con los de los otros dos países. Entre estos avances se cuenta la adaptación de variedades de coca peruanas y bolivianas y la mayor productividad de la variedad colombiana, debido a la aplicación de fertilizantes, herbicidas y otros procedimientos. (En efecto, los campesinos y los químicos han buscado continuamente mejorar la producción, con el logro frecuente de buenos resultados.) Más aún, se han generalizado técnicas mejoradas de refinamiento entre la

- población, y hoy la mayoría de los campesinos tiene destreza en la producción de, al menos, pasta de coca. Algunos producen base de cocaína y cocaína.
- iv. Uribe encontró dos tipos principales de plantación: por una parte, parcelas de una hectárea o menos, manejadas por una familia, la cual utiliza trabajadores temporales durante algunas épocas del año; por otra, operaciones agrícolas modernas que llegan hasta las treinta hectáreas. Éstas tienen sus propios laboratorios para refinar la cocaína, así como sistemas de exportación.
 - v. Este estudio también encontró adaptaciones tecnológicas importantes en el proceso de refinamiento. Los campesinos y los químicos han descubierto muchas nuevas maneras de sustituir insumos cuando escasean y, en casos extremos, han innovado hasta el punto de que, con rudimentarios métodos artesanales, pueden en efecto producir tales insumos, incluyendo pequeñas cantidades de éter⁸³.
 - vi. La investigación de Uribe confirmó la participación de organizaciones guerrilleras en la economía de las drogas, pero no encontró evidencia de que hayan desarrollado sus propias redes de distribución en el extranjero, ni de que hayan exportado directamente, aunque sí se beneficiaban sustancialmente de la industria ilegal.
 - vii. En las zonas de cultivo de la coca, la guerrilla sustituye al Estado e impone un régimen autoritario, definiendo y aplicando sus propias leyes y reglamentos, y suministrando sistemas de educación, policía y justicia civil para resolver conflictos entre la población. A cambio, la guerrilla cobra impuestos a la producción y exportación de cocaína⁸⁴.
 - viii. La participación de la guerrilla en las regiones productoras de drogas ha representado un claro impedimento para el éxito de políticas gubernamentales del pasado. La guerrilla se ha opuesto a cualquier presencia del Estado y ha obstaculizado programas patrocinados por él, como construcción de carreteras y vías de comunicación que integrarían a estas regiones con los centros de poder de la nación colombiana. También ha estorbado programas de desarrollo alternativo y otros que buscan fortalecer la presencia del Estado en estas regiones.
 - ix. El enorme aumento de los cultivos ilícitos en Colombia planteó varias preguntas relacionadas con cambios en la estructura de la industria ilegal en todo el continente. Una de ellas es la medida en la cual los cultivos locales han remplazado a los subproductos de la coca en la industria ilegal nacional. Parece claro que al menos las importaciones de pasta de coca y base de cocaína han disminuido. Otras preguntas cruciales tienen que ver con la evolución de la producción boliviana y la peruana: ¿Hacia dónde se dirigen?, ¿quién controla ese mercado?

El gobierno de los Estados Unidos incorporó los resultados de Uribe en su base de datos. El documento del Departamento de Estado (United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs Bureau for International 1998: 22) suministra el número total de 79.500 hectáreas de cultivos de coca en Colombia.

El estudio de Uribe colocó la cosecha colombiana de coca por encima de la boliviana. El mismo documento del Departamento de Estado de los Estados Unidos (1998: 22) sitúa a Colombia por encima de Perú en 1997. Como se verá más adelante, esto es acertado, pero no elimina la posibilidad de que la producción peruana pueda repuntar rápidamente ante la eventualidad de un aumento en los precios de la coca⁸⁵. Como se verá adelante, los campesinos peruanos abandonaron, pero no cortaron muchos plantíos

⁸³ Estos datos se confirmaron en entrevistas realizadas por el autor con representantes de los cultivadores de coca colombianos en un seminario que tuvo lugar en Cochabamba (Bolivia) en septiembre de 1997.

⁸⁴ Infortunadamente, el estudio de Uribe no pudo cubrir todas las áreas controladas por la guerrilla y no elimina la posibilidad de que a mediados de los años noventa estas organizaciones estuvieran exportando drogas desde otras regiones.

⁸⁵ Como se anotó antes, esto ya ha ocurrido en el pasado.

de coca y simplemente no recolectaron la hoja, en vista de los bajos precios.

El desarrollo de grandes plantaciones de coca incorporó un complejo conjunto de nuevos actores de la industria ilegal. González Arias (1998: 52-53) distingue entre tres tipos diferentes de campesinos: pobladores de vieja data, quienes llegaron a la región para desarrollar su vocación agrícola, producir principalmente alimentos y dedican sólo una pequeña parte de su tierra (20%) a la coca; pobladores recientes que dedican la mayor parte de sus esfuerzos a la producción de pasta de coca, pero que también reservan un 20% de sus tierras al cultivo de coca. Su meta principal es utilizar su actividad ilegal para acumular algún capital y establecer fincas ganaderas; finalmente, inmigrantes recientes que llegaron a la región para cultivar coca. Estos tienden a provenir de medios urbanos, y bien alquilan pequeñas fincas agrícolas o cortan bosques vírgenes para establecer plantaciones de coca.

También hay cultivadores comerciales con grandes sembradíos que oscilan entre veinticinco y doscientas hectáreas, y que tienen vínculos directos con narcotraficantes; asimismo, muchos de ellos poseen laboratorios. Éstos son los principales empleadores de la región. La mayoría de los trabajadores de sus fincas son “raspachines” que recogen las hojas de coca y ayudan en el proceso de manufactura. González Arias (1998) afirma que se trata de un grupo heterogéneo compuesto por tres tipos diferentes. Primero, campesinos desplazados por la pobreza extrema y la descomposición social en sus áreas de origen. Segundo, antiguos trabajadores y recolectores rurales que llegaron procedentes de regiones cafeteras o de otros cultivos modernos y que esperan radicarse en regiones cocaleras. Y tercero, “raspachines” pasajeros que esperan acumular algún dinero antes de regresar a su terruño. Vargas (1999: 83) encuentra que en Miraflores (Guaviare), cada propietario contrata a unos cuatro empleados. Los forjadores de política y los analistas, se preocuparon por los “raspachines” solamente en 1996, cuando sus marchas mostraron que se trataba de un grupo considerable (González Arias, 1998).

Los “chichipatos” procesan la coca y compran la pasta; su función principal es reunir pasta para venderla en pequeñas cantidades a los “traquetos” o “propios”, quienes proveen los vínculos con las asociaciones de narcotraficantes. Algunos “traquetos” son enviados por los narcotraficantes a las regiones productoras, pues éstos últimos no confían en los residentes de dichas zonas (González Arias, 1998: 53). Del mismo modo, es frecuente que los “traquetos” adelanten dinero a los “chichipatos”, quienes, a su vez, financian a los campesinos (Ramírez, 1998).

También están los “paracaidistas”, que no viven en la región y que vuelan aviones pequeños. Traen muchísimo dinero en efectivo (pesos o dólares) y compran grandes cantidades de cocaína de las “fábricas” o de los “traquetos”.

Igualmente, el crecimiento de la industria ilegal de la cocaína ha generado valiosos incentivos para el comercio ilegal de insumos químicos. Los gobiernos colombianos han intentado controlar el éter y la acetona, así como otros productos importados cuyo volumen sobrepasaba notoriamente los requisitos de las industrias legales. Es problemático el hecho de que todos estos químicos, a excepción del éter, tienen muchos usos y usuarios legales, factor que hace muy difícil restringir su disponibilidad.

Un problema adicional surge de la capacidad, por parte de la industria ilegal, de introducir contrabando. Una vez dicha industria establece su potencial de exportación de bienes ilegales, puede también importar muchos productos utilizando las mismas rutas y sistemas fraudulentos. Estos sistemas se utilizan para ingresar productos químicos necesarios para la manufactura de la cocaína, fertilizantes, herbicidas y, lo que es más importante, armas. Debe señalarse, sin embargo, que al menos en una ocasión memorable, estas importaciones fueron usadas para rastrear centros de refinamiento⁸⁶.

⁸⁶ En un caso muy conocido de 1984, la DEA instaló trasmisores satelitales en algunos barriles de doble fondo que contenían éter. Se rastreó su recorrido, y ello condujo al laboratorio de Tranquilandia, en medio de la selva colombiana,

C. AMAPOLA, OPIO Y HEROÍNA

La producción de opiáceos en Colombia ha crecido notoriamente, pero la información al respecto es más débil que la de la coca y la cocaína. Los incentivos para haber desarrollado esta rama de la industria de las drogas ilegales fueron grandes. Durante la década de los ochenta, los precios de la cocaína cayeron sustancialmente en los Estados Unidos, y hacia comienzos de los noventa este mercado parecía estancado. Durante esa década, el crecimiento de la demanda de cocaína tuvo lugar especialmente en Europa, adonde no hubo una migración considerable de colombianos que facilitara el desarrollo de redes de distribución. Además, los precios europeos y estadounidenses de la heroína se han mantenido significativamente más elevados que los de la cocaína. Todos estos elementos determinaron que fuera solamente asunto de tiempo antes de que los colombianos buscaran incursionar en los opiáceos.

El cultivo de amapola se detectó por primera vez en Colombia en 1986 (Policía Nacional de Colombia, Dirección Antinarcóticos, 1993). La fijación de Colombia y los Estados Unidos con la cocaína permitió que la producción de amapola, opio y heroína madurara discretamente hasta comienzos de los años noventa, cuando los informes oficiales de los Estados Unidos incluyeron a Colombia como proveedor importante de heroína.

Las evidencias disponibles indican que los traficantes distribuidores de las semillas, quienes garantizaban la compra de las cosechas a los campesinos tradicionales de regiones elevadas de minifundio, promovieron las plantaciones de amapola. Muchos de estos campesinos pertenecen a comunidades indígenas. Algunos campos de amapola ocupan hoy el lugar donde antes había cultivos tradicionales. Otros siembran en áreas de frágil bosque primario tropical de altura, muy difícil de recuperar una vez destruido.

Las plantaciones de amapola se expandieron rápidamente en muchas zonas de Los Andes colombianos. Hacia 1992 fueron hallados cultivos en 16 departamentos (Ramírez, 1993). El detallado estudio de Vargas y Barragán (1995), que cubre aspectos sociales, económicos y políticos de la producción de amapola, opio y heroína en las cuatro principales zonas productoras -en los departamentos de Cauca, Huila, Tolima y Cesar-, encontró que la mayoría de las plantaciones están situadas en pequeños lotes campesinos, y que la amapola constitúa, en términos económicos, la principal cosecha familiar, pero no su único cultivo. Tenían otras sementeras, principalmente alimentos para su propio consumo.

La amapola aumentó los ingresos de los campesinos que habitan áreas tradicionalmente indígenas, pero no sin crear problemas sociales. El negocio ilegal generó conflictos relacionados con pagos y malentendidos sobre transacciones, y atrajo a forasteros indeseables a las zonas de cultivo, en las cuales proliferaron los actos violentos (Vargas y Barragán, 1995). Estos autores encontraron que la violencia aumentó en la mayoría de los municipios donde había cultivos de amapola, y que en éstos la violencia era mayor que en aquellos donde no los hubo. También hallaron que las comunidades tradicionales indígenas estaban desorganizadas y que sus estructuras ancestrales de autoridad estaban enfrentando desafíos. Ésta es una de las principales causas por las cuales las asociaciones de comunidades indígenas intentaron negociar posibles planes de erradicación con el gobierno colombiano.

Los flujos migratorios hacia las zonas amapoleras, así como las ventajas de desarrollar cultivos ilegales en terrenos baldíos de propiedad del gobierno para evitar responsabilidades legales, han sido causas importantes de destrucción de bosques primarios.

La presencia de la guerrilla en zonas de amapola aumentó. Como antes, estos movimientos ejercieron un orden autoritario e impusieron y recolectaron impuestos a la producción y al tráfico. En efecto, la mayoría de las zonas de amapola han tenido fuerte presencia de guerrilla o de paramilitares (Echandía

el cual fue posteriormente destruido. En su momento fue el decomiso de cocaína más grande del mundo (Gugliotta y Leen, 1989: cap. 12).

Castilla, 1995: 61-65).

Vargas y Barragán (1995) encontraron que todas las regiones estudiadas habían padecido un impacto económico antes del desarrollo de los cultivos de amapola. En algunos lugares, los precios del café habían colapsado; en otros se había presentado desplazamiento de campesinos debido a conflictos sobre la tierra. Ramírez (1993) va más allá y alega que la caída de los precios de la coca en El Caguán y Guaviare forzó el regreso de cultivadores a sus regiones de origen, en las cuales empezaron a sembrar amapola.

Como en el caso de la coca, las plantaciones de amapola son diversas en términos tecnológicos. S. Uribe (1997) encontró cultivos “comerciales” y “campesinos”. Los primeros estaban generalmente situados en tierras baldías del gobierno; en ellos se utilizaban técnicas modernas, fertilizantes, herbicidas y fungicidas, que venden los compradores de drogas⁸⁷. Se trataba de plantaciones más grandes que las campesinas, pero que generalmente no superan un total de cinco hectáreas divididas en pequeños lotes, lo cual hace que la detección sea más difícil. Las plantaciones comerciales contratan trabajadores, mientras que las campesinas ocupan solamente la mano de obra familiar; además, utilizan técnicas de producción menos sofisticadas y también menos lucrativas⁸⁸.

S. Uribe (1997) también encontró que en algunos lugares los narcotraficantes tenían que refinar la morfina en los sitios de producción para evitar los engaños de los campesinos, quienes habían encontrado otros látex que podían mezclar con el opio. Para asegurar la calidad del producto, los traficantes llevaban en camiones pequeños laboratorios a las regiones cultivadoras y pagaban a los campesinos solamente la morfina refinada a partir de su opio. Las cifras sobre la producción de morfina y heroína son muy inciertas. Cálculos oficiales de los Estados Unidos (United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 1998: 22) muestran cultivos de amapola de 1.600 hectáreas en 1991, 20.000 durante los tres años siguientes y 6.540, 6.300 y 6.600 hectáreas entre 1995 y 1997, respectivamente.

S. Uribe (1997) utilizó varias fuentes, así como trabajo de campo, en 212 municipios donde era probable que hubiera plantaciones de amapola, y concluyó que éste era el cultivo ilegal más disperso. Se encontraba en pequeñas cantidades en la mayoría de los municipios de las zonas elevadas del país. Su cálculo total llega a 20.405 hectáreas en 1996, el triple de lo que indican los datos oficiales del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Una razón que puede explicar esta discrepancia es que como la amapola es un cultivo de ciclo corto (aproximadamente cuatro meses), los cálculos de las áreas sembradas en un año pueden diferir sustancialmente de aquellos que se basan en fotos de satélite tomadas en un momento dado. Las grandes diferencias entre ambos cálculos también reflejan la actual carencia de conocimiento.

D. “CARTELES”, REDES DE MERCADEO, GUERRILLA Y PARAMILITARES

Como ya se explicó, la industria ilegal colombiana se inició con la marihuana. Esta rama ha sobrevivido, pero su dominio del panorama de las exportaciones fue breve, y no produjo el desarrollo de redes sofisticadas de distribución internacional. El crecimiento de la subsiguiente industria de cocaína produjo empresas más complejas.

⁸⁷ Los campesinos que cultivan amapolas utilizaban, de manera ingenua, algunos herbicidas como el Gramoxone (nombre comercial del infame Paraquat), prohibido en los Estados Unidos, donde se considera que es un fuerte agente cancerígeno. Esta costumbre puede tener a largo plazo consecuencias desastrosas sobre la salud. En efecto, el Gramoxone es el mismo defoliante utilizado en la erradicación de marihuana en México en los años sesenta, lo cual fue un factor que indujo al desarrollo de este cultivo en Colombia.

⁸⁸ Basándose en una comparación con períodos de auge en las exportaciones de productos de corto ciclo y en la calidad variable de la heroína y el opio colombianos de los primeros años de la década de 1990, Echandía Castilla (1995) estimó que es probable que la ventaja comparativa de Colombia en la heroína sea transitoria.

La elaboración de cocaína toma varios pasos. Primero es necesario cultivar coca. Una vez se recogen las hojas, hay que procesarlas en tres etapas. Para empezar, se produce pasta de coca; esta operación debe tener lugar cerca de las plantaciones, a causa de las dificultades propias del transporte de grandes cantidades de hoja. En las dos siguientes fases se logra la base de cocaína y la cocaína misma; estas etapas pueden tener lugar en cualquier parte. Los laboratorios requieren poco capital, y la maquinaria utilizada en ellos es simple y de fácil adquisición en el mercado. De hecho, los laboratorios son móviles, y en la jerga del negocio se llaman “cocinas”. Como ya se anotó, los químicos necesarios son también de uso común en muchas industrias y, por lo tanto, fácilmente accesibles. Más aún, todos los insumos químicos pueden ser sustituidos, lo cual debilita la efectividad de los controles de sus mercados (Thoumi, 1994).

Ya se ha dicho que cuando se inició el negocio de la cocaína, la coca no era cultivada en grandes cantidades en Colombia, y que el primer contacto entre los traficantes colombianos y los productores de pasta de coca en Bolivia y Perú culminó en pequeños volúmenes de exportaciones de cocaína. Éstos se dirigían principalmente a los Estados Unidos mediante “mulas”, es decir, individuos que transportaban la mercancía en sus cuerpos o escondida en su equipaje. En esta etapa temprana, pequeños traficantes bolivianos y peruanos estaban haciendo lo mismo.

La transición de las operaciones de pequeña escala a las grandes transacciones con negocios criminales internacionales sofisticados fue bastante rápida en Colombia. Los elevados ingresos generados actuaron como capital semilla para el desarrollo de grandes organizaciones, y las ganancias potenciales fueron fuerte estímulo para que así fuera.

Hacia comienzos de la década de los ochenta, Carlos Lehder había comprado una pequeña isla en las Bahamas, desde la cual proveía a los traficantes de un aeropuerto para enviar sus cargamentos más grandes a los Estados Unidos en aviones pequeños (Gugliotta y Leen, 1990). Esta innovación cambió la escala del negocio. También es posible que otras bases del Caribe estuvieran en uso⁸⁹.

El desarrollo de métodos de tráfico a gran escala aumentó de manera drástica las ganancias potenciales y generó la formación de “carteles” o sindicatos de exportadores. Estas organizaciones no fueron carteles en el sentido económico tradicional, pues no controlaron la producción de materias primas ni la mayoría de los sistemas de distribución en sus principales mercados y no podían evitar grandes aumentos en los cultivos ni un declive, en el largo plazo, de los precios de la cocaína⁹⁰. Más aún, enfrentaron la competencia de muchos pequeños productores y traficantes (Thoumi, 1994: cap. 3)⁹¹.

Los verdaderos “carteles” no son funcionales para la industria ilegal de las drogas. Primero, las estrategias de minimización de riesgos que deben seguirse para lograr éxito como operación ilegal hacen precarios los procesos de institucionalización dentro de la empresa narcotraficante. “La empresa no alcanza a cristalizar una estructura de papeles burocráticos con un carácter permanente que sobreviva el intercambio de actores individuales” (Krauthausen y Sarmiento, 1991: 36). La estructura de un verdadero cartel no se aplica a estas organizaciones porque

Las relaciones entre los campesinos que producen coca, los acopiadores, los que manufacturan la

⁸⁹ En entrevistas llevadas a cabo en diciembre de 1997 y enero de 1998 en Washington, un ex narcotraficante que ayudó a Lehder en su empresa explicó que la cocaína también era transportada por aire desde otras bases del Caribe situadas en Haití, República Dominicana y Jamaica, entre otras.

⁹⁰ Durante la década de los ochenta, los precios mayoristas de la cocaína decayeron en un 75% en los Estados Unidos. En la siguiente década, este precio fluctuó entre US\$12.000 y US\$18.000 por kilogramo.

⁹¹ Algunos analistas afirman lo contrario. Shelley (1995: 479) explica: “El crimen organizado colombiano es bastante diferente de otros grupos criminales organizados porque actúa como un cartel -su negocio es el monopolio del comercio ilegal de narcóticos-. Un cartel aprovecha una posición de monopolio en el mercado para controlar de manera artificial los precios y el acceso a ciertos productos”. Me temo que los datos de los precios del mercado no sustentan esta afirmación.

pasta, los que la transportan, los que la refinan para producir base de coca y cocaína propiamente dicha y los que la distribuyen en los principales mercados, tienden a ser muy fluidas; la estructura del negocio se adapta a cambios en el medio del negocio, motivados por las actividades de agencias encargadas de aplicar la ley y otros factores. Por lo tanto, si bien no hay duda de que los deseos de preservar y aumentar las ganancias estimulan intentos por unificar y crear un pacto de mercado entre proveedores o “cartel”, fuerzas importantes también empujan en la dirección opuesta (Thoumi, 1994: 145).

No hay duda de que a mediados de los años ochenta los narcotraficantes intentaron organizarse, pero sus razones más urgentes tenían que ver con el deseo de contrarrestar la política de extradición del gobierno y las amenazas de secuestros, dos elementos que no están directamente relacionados con la dinámica de los precios, con la lucha por la participación en el mercado ni con otras metas tradicionales de los carteles económicos (Thoumi, 1994: 150).

Estos sindicatos de exportadores están organizados con el fin de minimizar los altos riesgos y garantizar las ganancias. Los altos riesgos y enormes ganancias que caracterizan al comercio ilegal hacia los principales mercados de cocaína fueron grandes incentivos para que los traficantes buscaran exponerse menos. Una de sus estrategias más simples consistió en unir la cocaína de varios productores y traficantes, hacer diferentes envíos para dispersar los riesgos, aún con la certeza de que algunos de dichos envíos se perderían. Este sistema garantizó ganancias sustanciales para todos los socios (Thoumi, 1994: cap. 3).

Los sindicatos de exportadores coordinaban la industria colombiana de la cocaína. Enviaban compradores de pasta de coca y base de cocaína a Bolivia y Perú, quienes disponían envíos hacia Colombia, establecían los laboratorios para refinar cocaína -o subcontrataban este proceso-, organizaban las exportaciones ilegales desde Colombia y la venta al por mayor del producto en los Estados Unidos y en otros mercados. Las ganancias extremadamente elevadas del negocio llevaron a los colombianos a participar en todas las etapas de la industria de la cocaína, incluyendo su distribución en Estados Unidos, donde muchos inmigrantes colombianos facilitaron el establecimiento de las redes de distribución.

Este aspecto se vio favorecido en los Estados Unidos por la tendencia de los colombianos a utilizar la violencia en contra de otros traficantes. Las organizaciones delictivas cubanas controlaban el mercado ilegal de la cocaína antes de que llegaran los colombianos, quienes sencillamente eliminaron a las mafias cubanas en Florida (Gugliotta y Leen, 1990). La violencia también fue útil para disuadir a los sindicatos exportadores bolivianos y peruanos de entrar a la competencia contra los colombianos.

Los enormes beneficios generados por la industria ilegal también requirieron el desarrollo de sofisticados sistemas de lavado de dinero. La veloz adquisición de riqueza, además, hacía imposible que los exportadores exitosos pasaran inadvertidos. Esta notoriedad aumentó la necesidad de tener una red de apoyo social que protegiera su negocio, sus ganancias ilegales y su capital. Una de las primeras estrategias utilizadas para conseguir apoyo social fue permitir que miembros de la élite colombiana compraran acciones de un envío de cocaína, sistema conocido como “la apuntada” (Krathausen y Sarmiento, 1991: 74; Arango y Child, 1987: 130-131).

La industria ilegal comprende un grupo diverso de participantes: campesinos, químicos, varios tipos de proveedores, vendedores e intermediarios, pilotos, abogados, asesores financieros y fiscales, capataces, guardaespaldas, testaferros y contrabandistas que ayuden a lavar las ganancias. Estos participantes están ligados a los “carteles” centrales de maneras diferentes. Algunos forman parte directamente de ellos, pero muchos no tienen vínculos muy fuertes y actúan más como empresarios independientes que venden sus servicios a cambio de unos honorarios. Este tipo de acuerdo es generalmente el preferido por los “carteles”, porque cuando los subcontratados son capturados éstos tienen muy poca información sobre la estructura del “cartel” o sobre sus miembros.

Otra red de apoyo social incluye a políticos, policías, guerrilleros, paramilitares, miembros del Ejército,

empleados oficiales, banqueros, parientes leales, amigos, compañeros de infancia y otros. Éstos se benefician de la industria, la toleran o dan protección a sus miembros, pero la mayoría no forma parte de ella⁹². La red de apoyo social da protección a la industria ilegal, la mayor parte de las veces con un costo, y constituye el principal canal a través del cual la industria ilegal penetra y corrompe a los organismos sociales. Mediante esta red, los ingresos ilegales se distribuyen e irrigan el resto de la sociedad y forman fuertes lazos de lealtad dentro de la misma industria ilegal.

Durante los años ochenta, los colombianos dominaron la producción y exportación de cocaína hacia los Estados Unidos y Europa. En Bolivia y Perú la industria ilegal se concentró principalmente en actividades rurales, en especial en el valle del Alto Huallaga, en Perú, y en la región de Chapare, en Bolivia. En estos países se desarrollaron empresas de traficantes, pero, como se verá más adelante, éstas exportaban cantidades de cocaína relativamente pequeñas y centraban sus actividades en suministrar pasta de coca y cocaína a las organizaciones colombianas.

En Colombia surgieron varios sindicatos de exportadores. El “Cartel de Medellín” fue el principal, seguido por su homólogo de Cali. Ambos ganaron notoriedad en los mercados internacionales de la cocaína. Sindicatos más pequeños permanecieron a la sombra de los dos principales, y oscilaban entre un tamaño relativamente grande y clanes familiares que exportaban pequeñas cantidades. La mayoría de la información que existe sobre las organizaciones exportadoras se centra en los “carteles” de Medellín y Cali, y se sabe muy poco sobre el resto. La frecuente captura de “mulas” que portan pequeñas cantidades, sugiere que el número de participantes menores es grande.

El carácter ilegal de la industria motiva cambios continuos y adaptaciones en respuesta a nuevas políticas gubernamentales, así como una búsqueda de nuevos modos de operación que les permitan mantener la delantera con respecto a la ley. Algunas veces la reacción de la industria ilegal ante los cambios en las políticas gubernamentales produce consecuencias inesperadas. Por ejemplo, la “guerra contra el narcoterrorismo”, declarada por el gobierno colombiano al “Cartel de Medellín” luego del asesinato de Luis Carlos Galán en agosto de 1989, abrió oportunidades para el “Cartel de Cali” y otros sindicatos de exportadores de menor tamaño.

Durante la década de los noventa, la industria ilegal de las drogas en Colombia padeció alteraciones estructurales significativas. Primero, mientras que la demanda de cocaína en los Estados Unidos se estancó, la producción fue en aumento. El resultante descenso de los precios estimuló a los traficantes para que buscaran nuevos mercados; en los Estados Unidos se aumentaron sus esfuerzos de vigilancia e interdicción en el Caribe; la administración de Fujimori, en Perú, tomó fuertes medidas contra vuelos ilícitos desde las regiones productoras de coca hacia Colombia; por último, después del asesinato de Luis Carlos Galán, los gobiernos de Virgilio Barco y de su sucesor, César Gaviria, sostuvieron la “guerra contra el narcoterrorismo”, la cual destruyó al “Cartel de Medellín”. Bajo la presión del gobierno de los Estados Unidos, la siguiente administración colombiana, la de Ernesto Samper, no solamente sostuvo una guerra contra el “narcoterrorismo”, sino además contra el narcotráfico, lo que llevó al encarcelamiento o muerte de todos los líderes del “Cartel de Cali”.

Estos cambios tuvieron efectos importantes sobre la estructura de la industria. La caída de los precios internacionales en los Estados Unidos indujo una búsqueda de nuevos mercados y productos. Se establecieron vínculos entre organizaciones criminales colombianas y europeas (Clawson y Lee III, 1996: 62-90; Krauthausen, 1998). Los productores bolivianos buscaron otros medios para alcanzar nuevos mercados a través de uniones con grupos argentinos o brasileños para exportar a Europa a través de Nigeria,

⁹² Krathausen y Sarmiento (1991) ofrecen un excelente análisis de este fenómeno en Colombia. Infortunadamente, no existen trabajos similares en Bolivia o Perú. El trabajo reciente de Gamarra (1999) en Bolivia comienza a llenar este vacío.

Marruecos y otros países africanos que tienen mayor acceso que los latinoamericanos a los mercados europeos. También debe anotarse que el aumento en los antiguos mercados europeos, junto con la apertura de los nuevos, se ha visto favorecido por el colapso de la Unión Soviética y el gran crecimiento de la economía subterránea en todos los países que antes estaban bajo su influencia. Esto ha llevado a un aumento sustancial en la demanda europea de cocaína. Krauthausen (1998) compara las organizaciones criminales italianas y colombianas, y presenta evidencia detallada de los nexos desarrollados entre ellas. Dichos vínculos abren caminos al tráfico de drogas ilícitas y a otras actividades delictivas, como el contrabando de armas y el lavado de dineros. Estas alianzas indican que los problemas propios de las drogas ilegales están evolucionando hacia una temática relacionada con el crimen organizado y que trasciende la de las drogas en particular.

Los traficantes bolivianos y peruanos también han buscado nuevas alternativas de mercadeo; los primeros han desarrollado conexiones directas con organizaciones criminales mexicanas, superando a los colombianos. Parece que los peruanos han tenido mucho menos éxito que los bolivianos en la búsqueda de alternativas para mercadear derivados de la coca. Ha habido informes sobre intentos por cultivar amapola en Perú, pero parece que no han sido satisfactorios, pues la producción ha resultado muy baja.

Los esfuerzos de interdicción que emprendió el gobierno de Fujimori contra vuelos ilegales hacia Colombia desde Bolivia y Perú a comienzos de los años noventa posiblemente contribuyeron a un notable aumento del cultivo en Colombia. Este fenómeno de “sustitución de importaciones” coincidió con el desmembramiento del “Cartel de Cali”, que tenía fuertes vínculos con cultivadores peruanos, y con una infestación de hongos. La combinación de estos factores condujo a una caída drástica de los precios de la coca en Perú, país cuya producción cocalera quedó arrasada, y la industria ilegal peruana entró en una etapa de crisis sin precedentes.

La estructura de los negocios ilegales también cambió. En Colombia, los “carteles” se convirtieron en organizaciones cada vez más sofisticadas. El foco permanente en la guerra contra el “Cartel de Medellín” durante comienzos de los años noventa, permitió el crecimiento de otros sindicatos. El “Cartel de Cali” desarrolló avanzados sistemas de espionaje y fortaleció sus redes de apoyo social; proporcionó al gobierno la información que había acumulado sobre sus rivales de Medellín, que pudo haber sido instrumental en la identificación del escondite de Pablo Escobar, quien murió intentando escapar de la Policía.

Según informes de inteligencia de los Estados Unidos (Zabludoff, 1996), a comienzos de la década de los noventa las exportaciones colombianas de droga estaban bajo el control de entre 10 y 14 grandes grupos. Éstos controlaban las diferentes etapas del negocio, desde la compra de la pasta de coca hasta la venta al por mayor en Estados Unidos y en Europa; en algunos casos llegaron a establecer algunas “células” en los Estados Unidos, las cuales vendían la droga a traficantes de nivel medio, así obtenían precios más altos que los correspondientes a la venta al por mayor. Estas fuentes también indican que el “Cartel de Cali” controlaba hasta el 80% de la cocaína comerciada en los Estados Unidos.

Estos grandes sindicatos compraban pasta de coca o base de cocaína a productores independientes de Colombia y de otros lugares de Los Andes. Subcontrataban el refinamiento de la cocaína y también la adquirían de los manufactureros independientes. Se encargaban de hacer envíos de exportación que a menudo incluían asociaciones con otros grupos (Rocha, 1997). La mayoría de las exportaciones de contrabando se hacía en la modalidad de traficantes autónomos subcontratados.

La sofisticación estructural y la descentralización fueron estrategias típicas de los “carteles” para minimizar los riesgos de deserción de renegados o denuncias después de alguna captura. En estos sindicatos, la mayoría de los individuos involucrados tenían contacto con una o muy pocas personas, y desconocían tanto la estructura real de la organización como la identidad de sus miembros. La acción cuya subcontratación resultaba más compleja era el lavado de dineros, que presenta dos metas contradictorias:

por un lado, mantener el anonimato y, por otro, proteger los derechos de propiedad del capital ilegal. Para este fin, es necesario usar testaferros confiables, quienes en la mayoría de los casos deben trabajar muy cerca de los traficantes, lo cual aumenta los riesgos de identificación del verdadero dueño.

El “Cartel de Cali” era, entre las organizaciones mencionadas por Zabludoff, la más grande, pero sin duda no era la única importante. El desarrollo de la producción de heroína ha permitido el crecimiento de otros sindicatos más pequeños porque su potencial de ganancia por kilo era mayor y sus redes de distribución no estaban bajo el control de los grandes sindicatos exportadores ya establecidos. En las primeras etapas del desarrollo de la industria de la heroína, los nuevos participantes no tenían que competir con los grandes sindicatos de la cocaína. Informes de prensa y de la inteligencia estadounidense señalan la creciente importancia del “Cartel del Norte del Valle”.

El libro de investigación periodística de Castillo (1996) apoya el punto de vista según el cual hacia mediados de los noventa existían varios (quizá muchos) sindicatos independientes de exportadores. En ninguna parte aparece que ellos, en su mayoría, estaban conectados con los grandes “carteles”, lo cual condujo a frecuente cooperación y coordinación. Por ejemplo, Castillo afirma que hacia finales de los años ochenta, Pablo Escobar requirió organizaciones más pequeñas que contribuyeran financieramente para apoyar sus tentativas fructíferas de que en la Constitución de 1991 se declarara inconstitucional la extradición. Castillo también señala que en 1994 el “Cartel de Cali” demandó contribuciones de los sindicatos del Norte del Valle para financiar la campaña presidencial de Ernesto Samper. Asimismo, anota que Pablo Escobar expedía el equivalente de “licencias de exportación” a los grupos más pequeños, e igualmente requería el pago de un “arancel” de exportación.

A comienzos de la década de los noventa, vigorosos esfuerzos de interdicción en el Caribe indujeron a los traficantes colombianos a buscar rutas alternativas. Gradualmente se fueron desarrollando vínculos entre organizaciones criminales colombianas y mexicanas. En una primera etapa, llevaban ilegalmente la cocaína a México y la consignaban con mexicanos que a cambio de remuneración la pasaban a los Estados Unidos, donde volvía a quedar en manos de colombianos. Más adelante, los mexicanos empezaron a recibir pagos en especie, pues para ellos era relativamente fácil montar redes de distribución en la costa oeste de los Estados Unidos con el apoyo de los inmigrantes compatriotas.

Las razones que llevaron a este cambio en la forma de pago a los traficantes mexicanos no son claras. Desde el punto de vista de los colombianos, retribuir en especie eliminaba la necesidad de introducir clandestinamente grandes cantidades de dinero en efectivo para cubrir los servicios de los mexicanos. Sin embargo, este cambio introdujo una fuerte competencia en el mercado al por mayor en los Estados Unidos, la cual redujo de manera sustancial las ganancias de los colombianos.

Es probable que las presiones de los gobiernos estadounidense y colombiano sobre las organizaciones de traficantes de Colombia, hayan representado un papel importante en dicho cambio, que bajó el perfil de estos traficantes a la vez que subió el de los mexicanos. Otra causa pudo ser la dificultad que los colombianos encontraron para actuar en México y tratar con el crimen organizado de allí, asociado a la Policía y a los servicios de inteligencia. En consecuencia, los colombianos estaban, de hecho, negociando con cuasi franquicias de agencias estatales. Una consecuencia de este desarrollo ha sido para ellos la pérdida de su participación en el mercado de la costa oeste y en el de las Montañas Rocosas, de Estados Unidos, que están hoy bajo control mexicano. Este cambio también ha tenido un efecto indirecto importante: el desplazamiento de la atención de las políticas antidrogas de los Estados Unidos, que ahora se centra también en México, ya no exclusivamente sobre Colombia.

Se ha informado que los mexicanos han aumentado gradualmente el porcentaje de los envíos que cobran a los colombianos. Se habla de una tasa de hasta el 50%; esto ha implicado que tales exportadores busquen otras rutas, especialmente en el Caribe.

La guerrilla y los paramilitares también han participado en la industria ilícita colombiana. A comienzos de los años ochenta, había informes sobre una relación que se establecía entre grupos de guerrilla y traficantes. En 1984, después de la captura y destrucción del laboratorio de cocaína Tranquilandia en la selva amazónica, donde había evidencia de que la guerrilla había dado este tipo de protección, este hecho llevó al embajador de los Estados Unidos, Lewis Tambs, a formular la teoría sobre una “conspiración” de la narco-guerrilla (Thoumi, 1994: 163). No hay duda de que los grupos guerrilleros daban protección a los laboratorios y plantaciones de coca, pero sus relaciones con las organizaciones de traficantes han sido complejas y a veces hasta conflictivas. La industria de las drogas ilegales y la guerrilla han tenido alianzas incómodas. Algunas veces el gobierno ha sido su enemigo común, pero ambas tienen metas fundamentalmente opuestas. La industria ilegal representa una forma cruda e irrestricta de capitalismo, mientras que los frentes guerrilleros tienen su origen en su lucha contra el capitalismo salvaje e injusto que ha predominado en el país. El conflicto entre las metas a largo plazo de estos dos grupos sociales es irreconciliable (Thoumi, 1994: 163-164).

Gugliotta y Leen (1990, cap. 16) presentaron evidencias de vínculos entre el “Cartel de Medellín” y los sandinistas, así como con el grupo guerrillero M-19, cuya toma del Palacio de Justicia el 6 de noviembre de 1985 benefició a los traficantes, pues se destruyeron los archivos que contenían los casos en su contra. Estas evidencias apoyaban la hipótesis que afirmaba la existencia de un vínculo entre la guerrilla y las drogas.

Debe anotarse que el “Cartel de Medellín” también desarrolló conexiones con otros gobiernos de América Central y el Caribe, así como con grupos subversivos. Scott y Marshall (1991) afirman la existencia de vínculos entre el “Cartel” y los Contras de Nicaragua, con el general Noriega, en Panamá, y con funcionarios del gobierno cubano; igualmente, estos investigadores afirman que la CIA formaba parte de algunas de estas actividades.

La conexión “narco-guerrillera” dio a los Estados Unidos la posibilidad de matar dos pájaros de un solo tiro. Ahora, las políticas en contra de las drogas y en contra del comunismo podían ir de la mano en la región. Sin embargo, las alianzas entre la industria de las drogas ilegales y la guerrilla resultaron temporales y cargadas de conflicto. En algunas zonas controladas por la guerrilla, la industria ilegal estimuló el surgimiento de las plantaciones, lo cual debilitó a los frentes guerrilleros, pues la lealtad de los campesinos hacia ellos se vio considerablemente afectada. En tanto, los empresarios de las drogas ilegales hacían inversiones en otras áreas controladas por la guerrilla, como el valle del Magdalena Medio; ésta intentó aplicarles impuestos que usaba para los terratenientes tradicionales, y en algunos casos llegó incluso a secuestrar a estos empresarios y sus parientes para obtener rescates. Estas tácticas condujeron a una airada reacción por parte de los narcotraficantes y a la formación de grupos paramilitares que utilizaban el marco legal provisto para el establecimiento de grupos de autodefensa (Thoumi, 1994: 159-160)⁹³. Estos grupos no sólo protegían las inversiones de la industria ilegal; también recurrieron a la violencia contra cualquiera que simpatizara con reformas sociales. La industria ilegal, en esencia, remplazó a la guerrilla por su propia organización de protección.

La industria de las drogas también estableció vínculos con bandas de jóvenes asesinos (sicarios), quienes eran contratados para disponer la suerte de toda una gama de enemigos o rivales, arreglar cuentas con socios o eliminar competidores. El trabajo de Salazar (1990), basado en exhaustivas entrevistas con sicarios, muestra que algunos de ellos habían tenido su entrenamiento inicial con el M-19. Supuestamente, estos jóvenes encontraron la retórica izquierdista más bien irrelevante para sus experiencias de vida, mientras que sus recién adquiridas habilidades resultaron bastante útiles en el mundo mercantil del

⁹³ Los primeros aparecieron hacia 1980 en el valle del Magdalena Medio, donde los narcotraficantes habían invertido en enormes fincas ganaderas. Véase también Clawson y Lee III (1996: 186-190).

capitalismo.

Para resumir, durante la década de los ochenta se establecieron conexiones entre los grupos guerrilleros y la industria de las drogas ilegales; pero estas conexiones resultaron fundamentalmente inestables, por cuanto las metas a largo plazo de ambos grupos eran diametralmente opuestas. La naturaleza de dichas relaciones siguió la lógica de la conveniencia, que ha sido característica de la industria de las drogas ilegales. Cuando parecía conveniente, ésta buscaba formar alianzas o sobornar personal militar, jueces, políticos, banqueros y otros profesionales.

Durante los años noventa, la industria ilegal colombiana padeció cambios significativos que han aumentado su complejidad; el número y tipo de actores activos se incrementó y, más importante aún, ha entrecruzado la industria ilegal con otros problemas cruciales de Colombia, especialmente los movimientos subversivos y, consecuentemente, las posibilidades de lograr la paz en el país. Estos cambios han hecho que el “problema de las drogas” sea aún más intratable.

El gran aumento en las plantaciones de coca y el desarrollo de la industria de la amapola, han introducido nuevos actores en el escenario de las drogas ilegales en Colombia. Hoy, en varias regiones, un número significativo de familias campesinas depende de los ingresos que generan los cultivos ilícitos; así se relaciona por primera vez el problema de las drogas ilegales con el del empleo. Las organizaciones guerrilleras capitalizaron este desarrollo y establecieron movimientos políticos campesinos en contra del Estado. Los levantados en armas y los grupos campesinos se convirtieron en actores influyentes en asuntos relacionados con las drogas ilegales. Hacia finales de 1996, por ejemplo, las marchas campesinas incitadas por la subversión en protesta por la fumigación aérea de las plantaciones de coca, obligaron al gobierno a negociar cambios en sus políticas⁹⁴. El siguiente hecho es, tal vez, más importante aún: los “impuestos” sobre los cultivos ilegales llegaron a ser una de las fuentes principales de ingresos para la guerrilla.

Desde 1970, los grupos guerrilleros empezaron a secuestrar y extorsionar a terratenientes colombianos, así como a empresarios prominentes. Como se anotó anteriormente, también cobraban por proteger cultivos ilegales, laboratorios y actividades de tráfico. Luego de la caída de la Unión Soviética, y la consecuente terminación de financiamiento extranjero, estas organizaciones tuvieron que valerse exclusivamente de fuentes internas de financiación⁹⁵. Las plantaciones de coca y de amapola, así como el narcotráfico, resolvieron ese problema durante la década de los noventa. Otros recursos significativos de ingreso fueron la extorsión y el secuestro.

Durante los años noventa, los guerrilleros han asegurado su financiación a partir de varias fuentes, en especial impuestos a la industria ilegal de las drogas, secuestro y extorsión, incluyendo “protección” a compañías petroleras extranjeras. Durante este período, los grupos beligerantes se han sofisticado. Hoy utilizan armas modernas, sistemas de inteligencia, han desarrollado redes urbanas y tienen sedes en Europa, México, Costa Rica y Venezuela, todo lo cual prueba que su financiación actual es mucho mayor de la que tenían a su disposición hace diez años.

Hoy en día las finanzas de los guerrilleros dependen del tráfico de drogas ilegales. En efecto, en discusiones sobre el proceso de paz iniciado por el presidente Pastrana a finales de 1998, admitieron esta dependencia y solicitaron el establecimiento de una especie de “Plan Marshall” para compensar en caso de una posible eliminación del comercio de la droga.

Nadie cuestiona el nexo entre guerrilla y droga, pero sus detalles son difíciles de determinar. Villamarín

⁹⁴ Las marchas movilizaron hasta ciento veinte mil campesinos. Es probable que por lo menos una parte de ellos no participara voluntariamente, pues el temor a las represalias de la guerrilla siempre está presente.

⁹⁵ Es imposible determinar el valor de la ayuda que pudieron dar los países comunistas a las guerrillas colombianas antes de 1990.

(1996)⁹⁶ afirma que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el grupo guerrillero más antiguo, constituyen un “cartel” de la droga. Este trabajo ofrece percepciones acerca de los controles de las FARC sobre las principales regiones cultivadoras de coca y amapola, sus diferentes “impuestos”, sus vínculos con organizaciones de traficantes y algunos cálculos de sus ingresos relacionados con la droga. Villamarín encuentra que el tipo de régimen que impone la guerrilla en las regiones que controla es autoritario y antidemocrático, y que recurre indiscriminadamente a la fuerza para imponer su voluntad. Utilizando datos recolectados por el personal de la Presidencia de la República, Villamarín calcula que en 1994, las FARC recibieron US\$260 millones provenientes de drogas ilegales⁹⁷.

La Rota (1996) asegura que la guerrilla colombiana ha explotado a la nación y ofrece muchos cálculos de sus diferentes fuentes de financiación. Éstos se basan en testimonios de ex guerrilleros, personal del Ejército y de la Policía, funcionarios del gobierno, informes periodísticos y otros, pero su metodología no es clara. Parte de la evidencia oral que reunió indica que la guerrilla no sólo cobra impuestos a la industria ilegal, sino que, además, cultiva coca y amapola y manufactura cocaína y heroína⁹⁸. Su argumento central es simplemente que las organizaciones guerrilleras se han enriquecido a expensas de la nación. Sus cálculos de ingresos son entre tres y cuatro veces superiores a los de Villamarín⁹⁹.

Lee III (1998) utilizó datos del gobierno colombiano e informes periodísticos para calcular los ingresos por concepto de drogas ilegales de los principales grupos subversivos: las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular para la Liberación (EPL). Sus cálculos para 1997 fueron de US\$381 millones para las FARC, US\$35 millones para el ELN y cero para el EPL. Estas cifras muestran que un 70% de los ingresos de las FARC están relacionados con drogas ilegales, mientras que solamente un 8% del ELN proviene de esta fuente. En efecto, el 92% de los ingresos de este grupo proviene de secuestro y extorsión, especialmente a las compañías petroleras extranjeras. Las diferencias que existen entre las fuentes de financiación de los grupos guerrilleros se deben a la política del ELN de atacar las inversiones extranjeras en industrias extractivas de materias primas, las cuales, según sus teorías del desarrollo económico, explotan al país y son la causa primordial de la pobreza de Colombia y la razón por la cual la nación está subdesarrollada. Otras razones para explicar la diferencia son la poca presencia del ELN en las zonas de cultivo y el rechazo al comercio de drogas ilegales por parte de algunos de sus frentes, cuyos dirigentes tienen fuerte formación católica y asumen posiciones radicalmente moralistas frente a las drogas (véase capítulo octavo).

Vargas (1999: 48) utiliza informes periodísticos para llegar a una cifra correspondiente a los ingresos de todos los grupos guerrilleros desde 1991 hasta 1996. Estos números son difíciles de interpretar, pues están dados en pesos corrientes, y la inflación anual durante el período permaneció cercana al 20%. La distribución porcentual de las fuentes de financiamiento es tal vez más valiosa que el trabajo como un todo: 44,4% proviene del narcotráfico; 27,4% de la extorsión y varios tipos de robos; 21,9% de rescates de secuestros y 6,3% de intereses de inversiones y fondos oficiales obtenidos en los gobiernos de municipios controlados por sus tropas.

Sin tener en cuenta posibles inexactitudes, los cálculos disponibles indican que las drogas ilegales se

⁹⁶ Villamarín es mayor del ejército. Este libro presenta un prólogo de Harold Bedoya, general retirado que participó como candidato presidencial por la derecha en las contiendas electorales de 1998 y de 2002. El trabajo se basa en testimonios de ex guerrilleros, material publicado y supuesta información confidencial de inteligencia. Carece de rigor, pero da luces sobre las finanzas de las FARC y la perspectiva del Ejército sobre esta organización guerrillera.

⁹⁷ El autor no da ninguna explicación metodológica a partir de la cual sea posible una evaluación de la precisión o el carácter tendencioso de estos cálculos.

⁹⁸ Debe señalarse que investigaciones académicas como las de Vargas y Barragán (1995) y S. Uribe (1997) no llegaron a descubrimientos similares.

⁹⁹ Infortunadamente, este libro carece de rigor y es imposible evaluar la validez de sus cálculos.

han convertido en la principal fuente de financiación de la guerrilla en el país.

Entrevistas informales del autor con funcionarios estadounidenses y con investigadores colombianos sugieren que al menos algunos grupos guerrilleros han intentado desarrollar redes de narcotráfico utilizando como conducto lo que queda de los movimientos de izquierda latinoamericanos. Más aún, también se cree que esta fuerza sólo ha logrado exportar cantidades limitadas por este medio, y que los precios que ha obtenido son significativamente inferiores a los obtenidos por otros exportadores mayoristas, los cuales, sin embargo, son muy superiores a los locales. Estas mismas fuentes indican que cuando se anunció, dentro del marco del programa de paz de la administración Pastrana a finales de 1998, la salida de las fuerzas del gobierno de cinco municipalidades cocaleras, la guerrilla empezó a limpiar la región de pasta de coca, base de cocaína e intermediarios de la cocaína o “chichipatos”. Los rebeldes han asumido el papel de los intermediarios en el mercado, y venden drogas a refinadores y exportadores mayoristas. Más aún, han establecido precios de apoyo que aumentaron el ingreso de los campesinos y los precios de exportación de las drogas provenientes de regiones que controlan.

Debe subrayarse que tanto la guerrilla como los narcotraficantes utilizan los dineros de la droga ilegal para fines divergentes. Los gastos de la primera se destinan a apoyar actividades mayoritariamente subversivas y su agenda política. No existe evidencia, salvo casos excepcionales, de que miembros individuales de la guerrilla se hayan enriquecido en la industria ilegal. En resumen, el beneficio es para la organización mientras que el de los narcotraficantes es personal. Hace muchos años, el propio Tirofijo estaba al tanto del efecto nocivo del enriquecimiento individual sobre la moral de la guerrilla y atribuía en parte el debilitamiento de los grupos guerrilleros liberales de los años cincuenta al robo de ganado, la extorsión y los asaltos armados (Alape, 1989: 246).

A causa del hecho de que la guerrilla se beneficia de la industria de las drogas ilegales, se afirma frecuentemente que ha perdido de vista sus metas políticas y que, por lo tanto, no debería ser considerada como entidad política. Sin embargo, mientras se utilicen fondos ilegales para promover objetivos políticos y no para el enriquecimiento individual, debería percibirse a la guerrilla como organización política que se involucra en actividades económicas ilegales.

En resumen, a mediados de los años noventa los principales grupos revolucionarios colombianos dependían financieramente del tráfico de drogas ilícitas. Esto es incuestionable; sin embargo, no existe evidencia de que hubieran tenido redes significativas de mercadeo internacional. En este sentido, por lo tanto, no existía un “cartel guerrillero”. La participación de la guerrilla en el negocio de la droga se intensificó durante los años noventa y ésta parece estar empeñada en aumentarla. Es más, no se puede establecer con precisión hasta qué punto se ha involucrado en el negocio, y el asunto es todavía materia de conjeturas.

Los paramilitares también son actores importantes en el tráfico de drogas ilegales. Se originaron a finales de la década de los ochenta y florecieron durante los años noventa en parte como respuesta al fortalecimiento y consolidación de la guerrilla. Se trata de rebeldes o guerrilleros derechistas, cuyo origen y miembros son cuestionables. Algunos de los cabecillas de estos grupos surgieron en el mercado negro de las esmeraldas y han desarrollado vínculos con organizaciones de contrabandistas. Tienen el apoyo de varias fuentes: individuos que han sido amenazados, extorsionados o secuestrados por los guerrilleros (terratenientes, hombres de negocios, sus parientes y otros)¹⁰⁰, antiguos miembros del Ejército -frustrados ante la incapacidad de las Fuerzas Armadas para subyugar a la guerrilla-, grupos de narcotraficantes que buscan su alianza para la protección de su tierra y de sus inversiones y para expulsar a los campesinos de

¹⁰⁰ Por ejemplo, la guerrilla secuestró y asesinó al padre de los hermanos Castaño, principales líderes paramilitares, aun cuando ellos habían pagado el rescate acordado con los secuestradores. Los Castaño afirman que su actividad paramilitar se desencadenó como represalia por ese asesinato.

tierras de las cuales desean apropiarse o para proteger laboratorios y operaciones del narcotráfico. Los vínculos de estas organizaciones con el tráfico de drogas también son complejos y difíciles de determinar. Las luchas entre paramilitares y guerrillas por el dominio de áreas como la de Urabá, indican esfuerzos enfrentados por controlar rutas cruciales para las drogas y otras formas ilegales de comercio, como armas y precursores químicos para las drogas.

Los testimonios de campesinos de las regiones cultivadoras también involucran a las Fuerzas Armadas en el comercio ilegal. El decomiso de más de seiscientos gramos de cocaína a bordo de un avión C-130 de la Fuerza Aérea Colombiana en Fort Lauderdale (Florida) a finales de 1998 confirma estos testimonios. En su momento, la prensa dedicó mucho espacio a la existencia del “Cartel Azul” (con referencia al color del uniforme de la Fuerza Aérea), pero una vez más, no hay evidencia sólida sobre el peso de la infiltración de la industria de las drogas en las Fuerzas Armadas del país. Ramírez (1998) sostiene que miembros del estamento militar se han enriquecido personalmente a través de su participación en la industria ilegal, pero que esos dineros no contribuyen a las arcas de las Fuerzas Armadas. Como institución, éstas no se han contaminado de dineros de la droga, a pesar del comportamiento incriminitorio de algunos de sus miembros.

En este sentido, es irónico que los dineros de la droga debiliten al Ejército, pero fortalezcan las fuerzas de la guerrilla y de los paramilitares, permitiéndoles reclutar integrantes y adquirir armas. Por otro lado, el comercio ilícito contribuye indirectamente al presupuesto de las Fuerzas Armadas, mediante las contribuciones del gobierno de los Estados Unidos para la lucha contra las drogas.

Elegida en 1998, la administración Pastrana inició diálogos con la principal organización guerrillera para sentar las bases de un proceso de paz que pondría fin a la ambigua confrontación bélica que ha padecido el país en los últimos cuarenta y cinco años. Como se ha visto, las drogas ilícitas han provisto la financiación de todos los actores de esta guerra. Se han convertido en un punto central -y un obstáculo principal- de la agenda de paz del país. Sin duda, hoy la paz y las drogas están íntimamente ligadas, y la solución de un problema repercutiría en el otro. Este asunto se verá en el capítulo sexto.

III. LA INDUSTRIA EN BOLIVIA

Para estudiar la industria de las drogas psicoactivas en Bolivia y Perú, es necesario diferenciar las plantaciones tradicionales de coca -que proveen hoja de coca para mascar y que alimentan unos pocos procesos industriales (té de coca, crema dental), usos médicos y exportaciones legales¹⁰¹, de las demás plantaciones que producen insumos para la industria ilegal. En Bolivia, la Ley 1008 de 1988 reconoce la existencia de cultivos de coca en dos regiones tradicionalmente productoras: los Yungas, en el Departamento de La Paz, y los Yungas de Vandiola, en el Departamento de Cochabamba. Las zonas de cultivo legal de los Yungas de Vandiola son muy pequeñas, de manera que los Yungas de La Paz representa la mayoría de las plantaciones legales¹⁰².

¹⁰¹ Estas exportaciones se dirigen principalmente a compañías internacionales, farmacéuticas y productoras de gaseosas.

¹⁰² En la mayor parte de la bibliografía sobre la coca, el uso del nombre “Yungas” hace referencia a esa región del departamento de La Paz.

A. COCA TRADICIONAL

En Bolivia, como en Perú, se ha consumido coca de manera continua desde tiempos inmemoriales. Hasta la década de los cincuenta, la mayoría de la coca se cultivaba en la región de Yungas, en el Departamento de La Paz, área en la cual se puede rastrear su presencia hasta el siglo XVII, cuando indígenas libres, independientes de las haciendas, empezaron a producirla. La tenencia de la tierra en Yungas se concentró a lo largo de la historia, y hacia 1720 el surgimiento de las haciendas estaba consolidado. Esta evolución continuó, y hacia finales del siglo XIX había solamente unos pocos terratenientes. Hacia 1900, José María Gamarra, el “Rey de la Coca” dominaba el mercado¹⁰³. En algún momento, Gamarra fue propietario de un 32% de todas las haciendas en la principal zona cocalera de Yungas (Quiroga, 1990)¹⁰⁴.

Los terratenientes de Yungas bajo el liderazgo de Gamarra, desarrollaron una estrecha asociación (Sociedad de Propietarios de Yungas e Inquisivi [SPY])¹⁰⁵ que se convirtió en fuerte promotor político de la coca en contra de las presiones internacionales en la Sociedad de Naciones -la cual buscaba restringir el cultivo y producción de coca¹⁰⁶- y de la oposición que en Bolivia se levantaba hacia el hábito de mascarla (Lema, 1997).

Durante la primera mitad del siglo XX, el consumo de coca se generalizó hasta el punto de convertirse en uno de los artículos principales de la dieta boliviana. La SPY buscó desarrollar varios usos para la coca y financió estudios que mostraban que “el contenido vitamínico de la coca era en efecto elevado” (Lema, 1997: 109), sin embargo, estos esfuerzos no ampliaron el mercado, aunque los hábitos tradicionales prevalecieron. La importancia de la coca en la economía boliviana, así como su amplia utilización tanto en el trabajo como en otras actividades sociales, se refleja en su inclusión en la lista del gobierno, en 1940, de “artículos indispensables que deberían estar disponibles en todas las localidades mineras y en las líneas ferroviarias (Quiroga, 1990: 12)¹⁰⁷.

Bolivia experimentó una revolución importante en 1952. En 1953 se inició un programa de reforma agraria, y muchas haciendas fueron divididas y distribuidas entre un elevado número de campesinos. Estos cambios produjeron una caída en la demanda de la coca, que muchos estudiosos atribuyen a un aumento en el nivel real de vida de los campesinos, lo cual mejoró su dieta y, en consecuencia, disminuyó el uso de hojas de coca para aplacar el hambre. Quiroga (1990: 14-15) asevera que esta caída se debió simplemente a un descenso en la oferta causado por la fragmentación de las haciendas, el cual, según Bascopé (1993: 30), destruyó los sistemas de mercadeo de la coca que antes controlaban los propietarios. Esto llevó a un aumento de los precios en las ciudades. Independientemente de las causas de la caída, el hecho de que el hábito de mascar coca decayera durante los años cincuenta y sesenta es significativo. Blanes y Mansilla (1994: 15) sostienen que en Bolivia el cambio social y el desarrollo económico (a pesar de su lentitud) resultaron en un grado de occidentalización que produjo, a su vez, una tendencia descendiente de largo plazo en la demanda de coca para usos tradicionales. También señalan que durante los años ochenta estos usos se vieron afectados simplemente por los altos precios a consecuencia de la desviación de coca legal

¹⁰³ Sioux (1993) estudia las características del mercado de la coca, así como la estructura de la propiedad de la tierra en los Yungas de La Paz, desde finales del siglo XIX y a lo largo del XX.

¹⁰⁴ Véase también Bascopé (1993).

¹⁰⁵ Gamarra nunca presidió la SPY, pero siempre fue el poder detrás del trono (Bascopé, 1993: 21).

¹⁰⁶ Desde la primera convención sobre drogas de la Sociedad de Naciones de 1925 Bolivia empezó a tener presiones para dar información sobre y controlar la producción de coca.

¹⁰⁷ Estas listas fueron comunes en la mayoría de los países latinoamericanos, e incluían productos cuyo precio y disponibilidad eran considerados políticamente importantes para el gobierno. En muchos casos los mercados de estos productos estaban reglamentados, y sus precios, controlados.

hacia la producción de drogas ilícitas (Bascopé, 1993: 22).

Los cultivadores inveterados de Yungas también mantenían otros cultivos, especialmente de café. Adoptaban sistemas respetuosos del medio ambiente y sembraban su coca en terrazas que evitaban la erosión de la tierra¹⁰⁸. El cultivo de coca se ha extendido en los Yungas desde los años setenta, pero el sistema de terrazas no ha sido utilizado en las nuevas plantaciones (Quiroga, 1990; Joel, 1999). Algunas están orientadas hacia el mercado legal de la coca, pero muchas no (Joel, 1999) y, como se anotó antes, parte de la coca “vieja” también ha entrado a proveer los mercados ilegales¹⁰⁹.

Lo anterior muestra un cambio de actitud por parte de los campesinos hacia la administración de la tierra y también revela un aumento en la importancia de las ganancias a corto plazo en sus procesos de toma de decisiones, desarrollo que predice graves problemas ecológicos en un futuro no muy lejano.

B. LA COCA NUEVA

Las plantaciones nuevas de coca se desarrollaron en la década de los ochenta, en respuesta a la creciente demanda mundial de la cocaína. La mayoría de ellas están situadas en el Chapare, pero también hay otras regiones donde se ha sembrado coca en cantidades menores.

El Chapare o “Trópico de Cochabamba” es una región de baja altitud, extremadamente húmeda y lluviosa, que hasta hace pocas décadas estaba casi totalmente cubierta de bosque tropical primario. La colonización del Chapare ha sido meta de sucesivos gobiernos desde la era colonial. A partir de 1940, la promoción de asentamientos formaba parte de los intentos gubernamentales por resolver el problema de la tenencia de la tierra y ofrecer alternativas de migración rural a los campesinos. El poblamiento del Chapare, sin embargo, estuvo acompañado de aumentos en la producción de coca. En 1937, el 97% de la tierra boliviana destinada al cultivo de coca estaba en los Yungas. El censo de 1950 indicó que este porcentaje había bajado a 67%, y que el del Chapare había aumentado proporcionalmente. Para 1967, más del 50% del área de coca estaba en esta zona (Painter, 1994: 3).

La producción de coca en el Chapare era diferente de la de los Yungas. Había fincas más modernas y empleaban trabajadores asalariados, en contraste con las de los Yungas, que se basaban exclusivamente en mano de obra familiar. Esta evolución rompió con la tradición de la actividad agraria de subsistencia, la cual rendía principalmente para el consumo propio y sólo reservaba pequeñas cantidades para el mercado (Quiroga, 1990: 14).

El gobierno patrocinó muchos asentamientos en el Chapare, y otros se desarrollaron de manera espontánea. El Estado siempre estaba presente; grandes proyectos de infraestructura fueron financiados en parte por agencias prestamistas multilaterales y bilaterales, especialmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y USAID (Painter, 1994). Ambas entidades multilaterales ayudaron a financiar la carretera entre Cochabamba y Santa Cruz, una de las principales vías del país, la cual pasaba por el Chapare. La inversión del gobierno en el Chapare ha sido significativa y, complementada con los programas de desarrollo alternativo financiados por donantes externos, ha llevado a que hoy tenga la mejor infraestructura (electricidad, educación, servicios de salud, comunicaciones, transporte, etc.), entre todas

¹⁰⁸ Spedding (1997a) describe de manera detallada estos métodos.

¹⁰⁹ Una entrevista sostenida por el autor en abril de 1999 con un líder de los cultivadores de coca de los Yungas confirmó esto de manera implícita. El cultivador explicaba que en los Yungas solamente había unas nueve mil hectáreas plantadas con coca, mientras que el límite autorizado por la Ley 1008 era de 12.000 hectáreas. Admitió que la demanda de coca tradicional se satisfacía, pero se quejaba amargamente de los esfuerzos del gobierno por erradicar las nuevas plantaciones, que habrían alimentado solamente a la industria ilegal. Simplemente creía que los cultivadores de coca tenían derecho a aumentar sus plantaciones hasta el máximo permitido por la ley, independientemente de la demanda y del uso al que se destinara.

las regiones rurales bolivianas.

Además del gobierno, la sociedad civil también participó activamente en este proceso, con “sindicatos” campesinos que representaron un papel crucial. Se trata de organizaciones moderadamente democráticas, típicamente bolivianas¹¹⁰. El lugar de asentamiento determina la pertenencia al sindicato. Este cubre un área específica y todas las familias que se asientan en parcelas de su legislación se convierten en miembros, y su presencia se requiere en reuniones periódicas en las cuales se ventilan muchos problemas de la comunidad. Los sindicatos han desarrollado sistemas de resolución de conflictos, y la propia comunidad obliga el cumplimiento de sus decisiones. “Poseen la autoridad, legitimidad y poder para establecer los límites de las tierras privadas de los nuevos colonos, para ejercer influencia sobre los precios del transporte, para administrar y cobrar impuestos en los mercados de la coca en los pueblos del Chapare, y para usar los fondos así recaudados en programas de obras públicas locales de pequeña escala” (Healy, 1991: 89).

Los sindicatos están agrupados en federaciones que, a su vez, conforman confederaciones. Éstas dotan a los cultivadores de coca con representación política, siendo mediadores entre los campesinos, el Estado y donantes extranjeros, como UNDCP y USAID. Evo Morales, el líder más prominente de los sindicatos, ha sido miembro del Congreso boliviano, igual que otros pocos miembros de sindicatos.

Originalmente se organizaron, después de la revolución de 1952, en las comunidades campesinas de la Sierra, hogar de la mayoría de los inmigrantes del Chapare. Su cohesión refleja la fortaleza de la estructura comunitaria entre los campesinos bolivianos. Mientras que la decisión de migrar era individual, la migración era hacia la zona del Chapare a donde iban los miembros de su comunidad de manera que los miembros de un sindicato de la Sierra también lo eran del mismo sindicato en el Chapare¹¹¹. Puede afirmarse que los campesinos migraron llevando sus instituciones a cuestas y, en efecto, la mayoría de los inmigrantes del Chapare no rompió sus lazos con sus comunidades de origen en la Sierra. De hecho, muchas migraciones han sido de carácter temporal. Las comunidades indígenas tradicionales de Bolivia cultivaban terrenos situados en diferentes niveles de altitud, en los cuales tenían cultivos que proveían una dieta diversificada. Siguiendo esta tradición, muchos inmigrantes mantuvieron sus pequeños lotes en la Sierra y establecieron nuevos en el Chapare, donde permanecían y trabajaban solamente una parte del año.

El clima en el Chapare es extremadamente cálido y húmedo. Muchos recién llegados acostumbrados a las condiciones más benignas de la Sierra, no se sienten cómodos allí. A pesar de niveles relativamente altos de ingresos, pocos campesinos invierten en buenas viviendas en la región. En efecto, las casas del Chapare son notablemente primitivas. Una típica edificación campesina consiste en un mero techo sostenido por algunos pilares que protege a la familia de la lluvia, suelo de piedra y ninguna pared. Sanabria (1993) encontró que los colonos del Chapare invertían la mayor parte de sus ahorros en sus pueblos de origen en la Sierra, y que sus viviendas allí eran mucho mejores que las de aquellos que no habían emigrado. De hecho, un aspecto notable de la migración hacia el Chapare ha sido la supervivencia de las organizaciones comunitarias.

El asentamiento en el Chapare se aceleró durante los años setenta y continuó a un ritmo rápido durante los ochenta. El colapso de la economía boliviana y la clausura de las minas de estaño a mediados de esa década fueron otras causas de la migración. Los cálculos de Quiroga (1990: 19) indican que el 70% de los habitantes del Chapare en 1989 había llegado a la región en las dos últimas décadas. Este proceso se acompañó de un gran aumento en la extensión de los cultivos de coca, el cual permaneció estable entre 1988 y 1997 (Joel, 1999).

¹¹⁰ Utilizo la palabra *moderadamente* porque no son democráticas del todo, pues discriminan de manera implícita a las mujeres y su forma de actuar es una mezcla tradicional de paternalismo y autoritarismo.

¹¹¹ Sanabria (1993) ofrece un excelente análisis antropológico de este proceso, así como de los vínculos que ha desarrollado entre las comunidades de Sierra y Chapare.

Como consecuencia de estos flujos migratorios, la población del Chapare se compone de tres grupos principales:

- i. Antiguos campesinos serranos que en el Chapare son propietarios. En gran medida, migraron a causa de una escasez de tierra en sus regiones de origen, en las cuales el aumento demográfico condujo a subdivisiones de los lotes familiares, y donde el uso intensivo de la tierra llevó a una menor productividad. Estos factores animaron a muchos campesinos a buscar otras fuentes de tierra. Las crisis económicas de las mismas regiones también incentivaron el fenómeno.
- ii. Antiguos mineros desplazados por las crisis de mediados de los ochenta y que también son propietarios en el Chapare.
- iii. Antiguos campesinos de las montañas y mineros que no son propietarios en el Chapare, pero que trabajan como mano de obra agraria o en la industria de las drogas ilegales.

La gran mayoría de los grupos que habitan el Chapare están conformados por antiguos campesinos de las tierras altas. Painter (1994: 17) calcula, a partir de una muestra muy grande, que a comienzos de la década de los noventa, el 65% de la población del Chapare provenía del Departamento de Cochabamba, y sólo una cuarta parte, de la propia Provincia del Chapare. Los inmigrantes de Potosí y Oruro, las principales regiones mineras, representaban un 16%. Mansilla (1994: 50 y 65) encuentra que en una muestra de 100 campesinos del Chapare, solamente 15 habían sido mineros, pero sólo 5 de éstos atribuían su migración al cierre de las minas; 77 explicaban que habían emigrado a causa de la carencia de tierra y de la caída de la productividad en sus regiones de origen.

Teniendo en cuenta el carácter ilegal de las actividades relacionadas con la coca, no sorprende que la violencia en el Chapare sea mayor que en otras áreas rurales de Bolivia, aunque muy inferior a la de Colombia. Los traficantes de coca introdujeron armas al Chapare, pero a diferencia de lo que ocurrió en Colombia, las organizaciones sociales del Chapare neutralizaron este problema, previniendo así el aumento generalizado de la violencia (Irusta, 1992: 34-35). Al respecto, los antropólogos han encontrado que evitar la violencia, usar sistemas pacíficos de resolución de conflictos e imponer el respeto a la vida humana son aspectos que se valoran de manera fundamental en la cultura indígena boliviana (Spedding, 1997a).

Bolivia es el país andino con la mayor experiencia en sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. Desde mediados de los años setenta, tanto los gobiernos bolivianos como los donantes extranjeros han intentado encontrar alternativas al cultivo de coca, especialmente en el Chapare. Estas pretensiones han traído importantes ayudas extranjeras al país, y los bolivianos en general y los campesinos en particular se han acostumbrado a recibir compensaciones por erradicar coca (véase capítulo décimo). Los sindicatos campesinos han cumplido un papel fundamental como mediadores entre los donantes extranjeros y el gobierno, por una parte, y los cultivadores de coca, por la otra.

En los últimos años ha habido informes sobre la aparición de nuevas plantaciones fuera de las regiones de los Yungas y el Chapare, especialmente en el Departamento de Beni. Infortunadamente, no hay trabajos analíticos sobre estos posibles nuevos campos de coca.

En julio de 1988, “el gobierno boliviano, cediendo a presiones emanadas primordialmente de los Estados Unidos, aprobó la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, popularmente conocida como Ley 1008” (Léons y Sanabria, 1997: 22)¹¹². La nueva ley decreta grandes multas para actividades de narcotráfico y reglamentaba el cultivo de la coca, para el cual establecía tres categorías. En primer lugar, la coca legal, sembrada en las áreas tradicionales de los Yungas de Cochabamba y los Yungas de Vandiola. En segundo, la coca “excedentaria” del Chapare, la cual debería ser erradicada gradualmente luego de

¹¹² Todos los estudiosos de las drogas ilícitas bolivianas admiten el papel de los Estados Unidos en la formulación y aprobación de la Ley 1008. Véase, por ejemplo, Gamarra (1994) y Painter (1994).

compensar a los campesinos. Por último, las plantaciones ilegales en otras regiones, sujetas a la erradicación rápida sin ninguna compensación para los campesinos. El debate sobre esta ley fue muy agrio. Los oponentes presentaron, de manera extensiva, argumentos nacionalistas en contra del imperialismo y en favor de la defensa de los valores culturales.

Sin lugar a dudas, la influencia estadounidense representó un papel central en la formulación de la ley y en su eventual aprobación. Sin embargo, su forma final muestra una sustancial acomodación, alcanzada por los diferentes intereses involucrados, como lo atestiguan las tres categorías antes presentadas, la prohibición de la fumigación aérea y el uso de defoliantes y herbicidas en los esfuerzos de erradicación (Malamud Goti, 1994: 81), y los requerimientos de fondos internacionales para financiar el desarrollo alternativo y los programas de compensación a los campesinos del Chapare¹¹³.

La Ley 1008 sigue siendo materia de debate en Bolivia. Algunas de sus provisiones han sido atacadas por tener un carácter constitucional y por erosionar las libertades civiles. Se ha sostenido que su implementación ha presentado sesgos en contra de los pobres, que son la mayoría de los detenidos y encarcelados, en la aplicación de la ley (Farthing, 1997: 254-255), cuya interpretación también ha sido cuestionada, especialmente por los campesinos. Según ellos, la definición formal de la mayoría de las plantaciones de coca como ilegales es solamente un requisito para la financiación internacional de los programas del desarrollo alternativo. Más aún, interpretan la ley como el compromiso del gobierno para desarrollar el Chapare, no solamente de implementar proyectos de desarrollo alternativo. Desde el punto de vista campesino, “la falta de cumplimiento con el requisito de proveer alternativas viables invalida los demás requisitos de la ley” (Léons y Sanabria, 1997: 27), incluyendo la erradicación¹¹⁴.

C. LA ORGANIZACIÓN DE LA INDUSTRIA

Los bolivianos tienden a dividir su industria ilegal en dos ramas diferentes. La primera comprende los campesinos y trabajadores contratados en el Chapare, grupo ligado íntimamente a los valores indígenas tradicionales, originados en las zonas montañosas y utilizado por el sistema de producción *señorial* que predominaba en Bolivia antes de la revolución de 1952 (Rodas, 1996: 40-47). Se conocen como *collas*. La segunda rama está compuesta mayoritariamente de mestizos y blancos de Santa Cruz y otros departamentos de sabanas bajas, los cuales han adoptado actitudes occidentales. Sus valores “burgueses, autoritarios y capitalistas resultaron del fracaso de la revolución de 1952, cuando no generó una democracia real” (Rodas, 1996: 36)¹¹⁵. Por lo tanto, no sorprende que éstos se dediquen a los aspectos más lucrativos de la industria: la producción de base de cocaína y el refinamiento de cocaína, el mercadeo de derivados ilegales de la coca, el contrabando de precursores químicos y la exportación de base de cocaína y cocaína. Son denominados *cambas*. Las diferencias de cultura, caracteres étnicos y clase social entre los dos grupos han favorecido la tradicional confrontación y desconfianza entre *collas* y *cambas*.

Quiroga (1990: 29) describe en los siguientes términos la composición de la industria hacia finales de

¹¹³ La compensación a los campesinos fue muy difícil de aceptar en importantes sectores políticos estadounidenses, pues se consideró que equivalía a pagar a alguien por no cometer un crimen. Quiroga (1993: 68) también trae este punto a colación y comenta irónicamente que si pagar a alguien para que no cometiera crímenes fuera una política generalizada en contra del delito, todos los presupuestos de los gobiernos tendrían que destinarse exclusivamente a este propósito, y aún así no serían suficientes.

¹¹⁴ La entrevista que sostuve con un líder de los cultivadores de coca (quien solicitó anonimato), en abril de 1999 en La Paz, confirma esta percepción. El líder simplemente insistía en el hecho de que el desarrollo económico no había tenido lugar en las regiones de cultivo de coca. Más aún, su concepción de desarrollo era poco clara, pero parecía implicar un nivel de vida mucho más elevado que el predominante en las comunidades de cultivadores de coca.

¹¹⁵ Véase también Malamud Goti (1994: cap. 1).

los años ochenta: los campesinos que producían coca excedentaria; los compradores de hoja (“rescatadores”), quienes reunían grandes cantidades de coca y las vendían para ser convertidas en pasta en laboratorios de procesadores independientes; los “pisacocas”, empleados en el laboratorio para extraer la pasta; los mensajeros, quienes transportaban la pasta a los laboratorios donde se convertía en base o en cocaína. La mayoría de estos actores son “hormigas” que llevan pequeñas cantidades a pie o en mula. Otros son más avanzados y utilizan pequeñas embarcaciones o lanchas. Quiroga explica que los participantes no están especializados en ninguna de estas labores en particular, y que muchos intercambian funciones frecuentemente.

Según Quiroga, el “rescatador” tiene la labor de más riesgo y es, asimismo, la pieza clave para el éxito del negocio. Además de tener que estar continuamente en movimiento (para evitar la detección) y de llevar grandes cantidades de efectivo, “por una parte debe evadir a la Policía en las zonas de mayor riesgo y, por otra, frecuentemente tiene que enfrentar a competidores de otras «líneas o grupos de traficantes» (1990: 29).

Otros participantes son pilotos, navegantes, químicos, administradores de laboratorios, empacadores, secadores y guardias. Los laboratorios o fábricas de base de cocaína y cocaína están ubicados principalmente en los departamentos de Beni y Santa Cruz, y alcanzan a emplear hasta cien personas. “Las condiciones en una fábrica grande son similares a las de un campo rigurosamente vigilado” (Quiroga, 1990: 30). En algunos casos, el administrador de la fábrica puede ser la “cabeza de familia, es decir, el jefe de la organización boliviana, pero más frecuentemente es alguien muy cercano a él” (30).

Los campesinos, “piacocas”, “hormigas” y otros participantes de los niveles más bajos del negocio son *collas*, mientras que la mayoría de los “rescatadores” y participantes mejor pagados son *cambas* (Rodas, 1996; Malamud Goti, 1994). Esta división cultural y étnica concentra las ganancias de la droga en las manos de los *cambas*, impidiendo las posibilidades de avance de los *collas* dentro de la industria. Puesto que la mayoría de los actores del negocio ilegal que han sido capturados eran participantes de bajo nivel, la población acusada de crímenes relacionados con la droga y encarcelados es mayormente *colla* (Malamud Goti, 1994).

Los cultivadores de coca se involucran cada vez más en la elaboración de pasta, base de cocaína e, incluso, de cocaína. Malamud Goti (1994: 45) afirma que ya en 1992 las cooperativas campesinas de Shinaota e Ivirgarzama, dos importantes ciudades cocaleras, producían pasta de coca; Hargreaves (1992: 28) informa que en 1984 se vendían en Shinaota estuches con equipos para hacer pasta de coca, con instrucciones para que el mismo comprador la hiciera. Otros estudios confirman esta información¹¹⁶. La mayoría de los autores atribuye este fenómeno al declive de los precios de la coca generado por políticas gubernamentales represivas que bajaron los precios y obligaron a los campesinos a producir, al menos, pasta de coca, en un esfuerzo por preservar sus ya escasos ingresos. Malamud Goti (1994: 48) provee una explicación diferente, basada en el choque entre *collas* y *cambas*. Afirma que, como efecto indirecto de las ya mencionadas políticas represivas, los traficantes *cambas* obligaron a los campesinos *collas* a producir pasta de coca, en un intento por evitar los riesgos que implicaba transportar en camión o en avión grandes cantidades de hoja de coca hasta los laboratorios del Beni, donde se fabricaba pasta de coca o base de cocaína. Este tipo de análisis es sorprendente, desde el punto de vista de la economía, pues el volumen de las hojas y su posible deterioro durante un viaje largo ya son suficiente estímulo para intentar procesarlas muy cerca de los plantíos. Más aún, los incentivos para que los campesinos produzcan pasta son muy altos, independientemente del nivel de los precios de la coca. Los principales obstáculos anteriores habían sido la falta de conocimiento y de acceso a los precursores químicos apropiados, y éstos debían superarse con el tiempo.

¹¹⁶ Por ejemplo, Painter (1994) y Rodas (1996).

Durante los años setenta, el surgimiento de traficantes bolivianos coincidió con la expansión de los cultivos ilegales. Sus organizaciones no evolucionaron hasta convertirse en complejos sindicatos de exportación, como sí ocurrió en Colombia. Coordinaban la compra de pasta, el refinamiento de base de cocaína y cocaína, y las ventas, en Bolivia, de la mayor parte de su producción a extranjeros, especialmente a colombianos vinculados con los “carteles” de Cali y Medellín. Existe la tendencia a creer que estos grupos actuaban independientemente. Rodas (1996: 217-218) sostiene que ellos incorporan primordialmente miembros de la misma familia, que no buscan interferir con organizaciones de otras familias (que son sus amigos) y que intentan esquivar la violencia. Levine¹¹⁷ (1991) es la excepción; asevera que a mediados de la década de los ochenta los narcotraficantes bolivianos se concentraron bajo el liderazgo de William Pato Pizarro en un enorme grupo, *La Corporación*, que controlaba la mayoría de las exportaciones bolivianas. Levine también asegura que esta organización tenía muchos laboratorios grandes a lo largo de los departamentos de Beni y Santa Cruz, los cuales producían la mayor parte de la cocaína que por entonces se consumía en los Estados Unidos, pero que sus miembros no eran emprendedores arriesgados, esquivaban la violencia y solamente vendían su cocaína en Bolivia.

Hargreaves (1992: 58) y Rodas (1996: 219) afirman que hacia 1990 había 35 grupos bolivianos de narcotráfico, con base especialmente en los departamentos de Beni y Santa Cruz. Estas organizaciones *cambas* comprendían principalmente ganaderos y empresarios agrícolas. Rodas (1996: 58) rastrea su participación en la industria ilegal hasta el colapso del mercado internacional del algodón. Confirma que luego de que Banzer tomara el poder en 1971, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) le informó, de manera confidencial, acerca de un auge futuro de los precios internacionales del algodón. El gobierno de Banzer obtuvo créditos internacionales y financió una enorme expansión del algodón. En 1975, sin embargo, el precio internacional de este renglón colapsó y muchos deudores quedaron atrapados. Para resolver esta crisis financiera tuvieron que recurrir a la industria ilegal¹¹⁸.

El mayor narcotraficante del Beni era Roberto Suárez, conocido como “El Rey”, quien se convirtió en el principal proveedor de los carteles colombianos. “Durante la dictadura del general Banzer, su amigo, Suárez sabía que las autoridades no lo iban a importunar en sus remotas fincas del Beni” (Hargreaves 1992: 71). “A través de Banzer, Suárez había conocido a otro individuo de origen alemán llamado Klaus Barber, quien alguna vez había sido cabeza de la Gestapo en Lyon y quien vivía en Bolivia desde 1951 bajo el nombre de Klaus Almann” (72). Suárez utilizó este contacto para organizar un equipo de matones que aterrorizaba a sus críticos (periodistas, analistas, oficiales de la ley) y competidores. El mismo contacto fue utilizado para lograr protección en contra de los narcotraficantes colombianos. Todos los estudiosos están

¹¹⁷ Levine fue un agente estrella de la DEA durante más de veinticinco años. Sus proezas fueron tema de un par de *best-sellers* escritos por escritores profesionales. Fue uno de los principales actores en la guerra contra las drogas en Bolivia a finales de los años setenta y durante los ochenta. Luego de retirarse de la DEA, escribió un libro en el que deja traslucir sus frustraciones debidas a la ineptitud con la cual la burocracia estadounidense manejó la guerra contra las drogas, así mismo, describe las acciones de *La Corporación*. Sus afirmaciones sobre este grupo, que exportaba principalmente cocaína, se basan en los testimonios de un piloto de la DEA y de David Wheeler, un reconocido ex narcotraficante que se convirtió en informante. En su libro, Levine plantea frecuentes dudas sobre la veracidad de Wheeler, lo cual dificulta aún más evaluar hasta qué punto *La Corporación* funcionaba como una organización centralizada dedicada a la manufactura y venta de cocaína.

¹¹⁸ No puedo conceder ninguna credibilidad a esta historia. Durante doce años (1977-1989) fui jefe de sección en el Departamento de Desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Durante varios años encabecé la sección de Economía Internacional, cuya función era seguir los precios internacionales de los productos. Nadie en el BID tenía la capacidad de hacer previsiones confiables sobre el movimiento de los precios. Es más posible que luego del auge en los precios de productos básicos, acompañado por la crisis del petróleo de 1973, muchos esperaban ciclos de escasez y aumentos en los precios en el futuro cercano. Ninguna de estas condiciones se materializó, aunque las agencias prestamistas multilaterales hubieran basado sus proyectos en ellas.

de acuerdo en que la industria de las drogas ilegales no sólo floreció durante la dictadura de Banzer (1971-1978), sino también en que él la protegió o, al menos, la toleró (por ejemplo, Aguiló, 1990: 52; Rodas, 1996: 53; Hargreaves, 1992: 58; Gamarra, 1994: 20; Lee III, 1990). Como se mostrará en el capítulo séptimo, el nombre de Banzer ha sido vinculado frecuentemente a la lista de personas que han estado activas en la industria ilegal.

Los gobiernos bolivianos han sido los más inestables de América Latina desde la Independencia. En efecto, el golpe de García Meza en julio de 1980 fue “el número 189 de los 154 años de Independencia” (Hargreaves, 1992: 102). A lo largo de la historia del país, los militares han representado un papel político incuestionablemente crucial. De los 22 presidentes y dictadores que Bolivia tuvo desde la revolución de 1952 hasta el establecimiento de un nuevo régimen electoral en 1982, 16 fueron militares y 6 fueron civiles (Lavaud, 1998: 15). Entre noviembre de 1964 y octubre de 1982, sólo durante 476 días hubo gobiernos constitucionales en el poder. El resto del tiempo (3.488 días) hubo gobiernos militares de facto. Dentro de este contexto, una dictadura de siete años, la de Banzer (21 de agosto de 1971- 21 de julio de 1978), fue una notable excepción.

Varios factores -la tradición autoritaria que emana de la sociedad *señorial*, el dominio de los militares en el poder y el tamaño pequeño del país- hicieron poco factible que la industria ilegal actuara en el país sin fuertes vínculos con los militares. Agravando este problema, la reforma agraria permitió al gobierno distribuir tierras baldías, y durante los años sesenta y setenta muchos oficiales del Ejército recibieron concesiones de este tipo en los departamentos de Beni y Santa Cruz. Algunos de ellos se convirtieron en prominentes traficantes cuyos laboratorios y pistas de aterrizaje estaban localizados en dichas fincas distantes.

Los gobiernos de los años setenta, así como las burocracias estadounidenses cuya meta principal era prevenir una posible expansión del comunismo en Latinoamérica (Gamarra 1999), toleraron los vínculos entre el personal militar y la industria de las drogas. Hacia finales de la década, un número de oficiales militares bolivianos estaba beneficiándose del negocio ilegal. Roberto Suárez desarrolló fuertes vínculos con un grupo de militares, en especial con el general García Meza. Los militares y políticos involucrados en las drogas ilegales sabían que varios grupos, especialmente aquellos relacionados con las organizaciones de trabajadores, estaban dispuestos a denunciar su participación. El 18 de julio de 1980, García Meza orquestó un golpe de Estado para prevenir la llegada al poder de la coalición de tendencia izquierdista de la Unidad Democrática Popular (UDP), que ganó las elecciones de junio de 1980 (Gamarra, 1994: 25).

El régimen de García Meza aprovechó el grupo de matones que antes había utilizado Suárez para concentrar bajo su autoridad y la de sus allegados, incluyendo a Roberto Suárez, las ventas de la industria ilegal a compradores extranjeros. Este período se caracterizó por unas relaciones especialmente tensas con los Estados Unidos, las cuales llevaron a Washington a cortar la ayuda estadounidense (Gamarra, 1994). El narco-gobierno liderado por García Meza no duró mucho tiempo. “El general García Meza fue derrocado en agosto de 1981 por una junta militar compuesta por tres oficiales que estaban interesados básicamente en preservar alguna apariencia de honor institucional” (Gamarra, 1994: 26). Es posible referirse al episodio de García Meza como el único caso de verdadero *narco-gobierno* en los países andinos.

Los miembros del gobierno de García Meza implicados en narcotráfico lograron escapar, pero dos de los protagonistas -el ministro del Interior y la cultura, Luis Arce Gómez (primo de Roberto Suárez), y su socio Erlan Chavarría- fueron capturados varios años después (1989) y extraditados a los Estados Unidos. Roberto Suárez, el más grande traficante y partidario de García Meza, fue capturado el 21 de julio de 1988 en una de sus fincas del Beni y recibió una sentencia de quince años de prisión.

El esbozo de la industria ilegal boliviana indica que la mayor parte de la producción de ese país ha sido comercializada internacionalmente por extranjeros, principalmente colombianos. Sin duda, han existido operaciones de exportación más pequeñas y administradas por bolivianos. El caso más conocido es el del

sobrino de Roberto Suárez, Jorge Roca Suárez (conocido como Techo de Paja, por el color de su cabello). Según Hargreaves (1992: 78-79), en 1984 los traficantes colombianos bajaron el precio de la pasta de coca de US\$14.000 a US\$8.000. Suárez parece haber percibido esta caída como una simple tentativa por parte de los colombianos de manipular el mercado, y por lo tanto se negó a vender. En realidad, el asesinato del ministro de Justicia de Colombia, Rodrigo Lara Bonilla, ejecutado por orden de Pablo Escobar el 30 de abril de 1984, desencadenó una respuesta muy fuerte del gobierno colombiano, lo cual bajó los precios de la coca en toda la región andina. Roca Suárez había estado gran parte de su vida en los Estados Unidos; percibió la oportunidad de superar la organización de su tío y de desarrollar una red para producir cocaína y exportarla a los Estados Unidos. Techo de Paja lo logró durante varios años y desarrolló lo que puede considerarse una red de tráfico de tamaño medio en los Estados Unidos. “Para el momento de su arresto en diciembre de 1990 en Los Ángeles [...], Techo de Paja había acumulado un impresionante conjunto de propiedades en Bolivia y Estados Unidos. Fue arrestado en una lujosa mansión de 19 habitaciones en San Marino¹¹⁹ (avaluada en US\$11 millones), y luego se descubrió que tenía posesiones por un valor de US\$9 millones en Estados Unidos y US\$30 millones en los departamentos de Beni y Santa Cruz” (Painter, 1994: 59).

D. LA INDUSTRIA EN LOS AÑOS NOVENTA

La industria boliviana de las drogas ilegales ha sufrido importantes cambios a lo largo de los años noventa, algunos de los cuales se iniciaron a finales de la década anterior. El estancamiento de la demanda de cocaína en Estados Unidos estimuló a los bolivianos y a otros traficantes para que exportaran a Europa (Irusta, 1992: 34-35; Malamud Goti, 1994: 33). El declive del “Cartel de Medellín”, que les había proporcionado sus principales redes de exportación hacia Estados Unidos, también contribuyó a este desarrollo.

En la propia Bolivia, muchas de las organizaciones de exportadores de los departamentos de Beni y Santa Cruz vieron interrumpidas sus actividades. Bedregal y Viscarra (1989: 162-170) afirman que la captura de Roberto Suárez provocó un desmantelamiento de organizaciones de traficantes, lo cual implica que la industria ilegal estaba centralizada y era controlada por un traficante principal. Tal vez fue más importante el hecho de que en 1991 el presidente Paz Zamora, siguiendo el ejemplo del presidente Gaviria en Colombia, ofreció no extraditar y dictar sentencias relativamente cortas a los traficantes que se entregaran y confesaran al menos un crimen. Este ofrecimiento produjo siete “arrepentidos”, ganaderos y pilotos de Santa Ana de Yacuma en el Departamento de Beni¹²⁰.

Este episodio fue a la vez peculiar y esclarecedor. La mayoría de los “arrepentidos” declaraban que se rendían para limpiar sus apellidos, para evitar que sus hijos y parientes fueran estigmatizados y para reivindicarse. Para Irusta (1992: 83), “detrás de su rendición había una actitud semejante al valor, la dignidad y el honor”, y cree que, aunque algunos de los “arrepentidos” se reunieron antes de entregarse, no para coordinar sus confesiones, sino para reflexionar sobre su rendición. Los traficantes “arrepentidos” recibieron sentencias de cinco años, en promedio.

La integración vertical de la producción detectada en Colombia también tuvo lugar en Bolivia. Como se anotó, los campesinos habían estado produciendo pasta de coca al menos desde mediados de los años ochenta. Mansilla (1994) encontró que el común de ellos en todas las regiones cocaleras ha aprendido a procesar las hojas de coca. La mayoría produce pasta de coca; un número significativo, base de cocaína, y unos pocos, cocaína. Como se anotó antes, algunos han afirmado, para explicar esta evolución, que los

¹¹⁹ Un suburbio de Los Ángeles, California.

¹²⁰ Irusta (1992) comenta este proceso y resume las confesiones y la historia de vida de los “arrepentidos”.

campesinos fueron “obligados” a entrar en el proceso de manufactura a causa de su necesidad de mantener un mínimo nivel de vida ante la represión gubernamental del tráfico de cocaína que resultó en la caída de los precios. Estos cambios en el papel de los campesinos en el negocio ilegal son importantes porque restan credibilidad al argumento tradicional de que ellos no participan en actividades delictivas y que solamente son gente pobre que mantiene un cultivo tradicional con fuertes raíces culturales. En este caso, el popular argumento de que, si los precios de la coca fueran justos, ningún campesino se “vería obligado” a producir pasta o a involucrarse en otras actividades ilegales, es simplemente un intento de “exportar” la responsabilidad de las acciones delictivas. Además, para sustentar este argumento sería necesario explicar cómo pueden ser “justos” los precios de la coca si no existiera la demanda ilícita de hojas para la producción de cocaína.

Es probable, en efecto, que la caída del precio de la coca haya en verdad desencadenado la participación de los campesinos en la producción de pasta de coca. También es muy probable que tarde o temprano hubieran asumido estas labores, pues éstos son procesos muy simples, y sus ganancias muy elevadas comparadas con el mero cultivo.

No hay duda de que los más conocidos traficantes de los años ochenta fueron arrestados. Sin embargo, esto no puede haber llevado a la desaparición de la industria ilegal boliviana. Efectivamente, hasta 1997 el total del área cubierta con cultivos de coca no había disminuido y, además, los derivados de la coca tendrían que haber sido hechos en alguna otra parte. Las mafias también han evolucionado en Bolivia, aunque la información es escasa y esquemática¹²¹. La producción de base de cocaína y de cocaína ha aumentado y se han desarrollado algunas redes de exportación hacia los principales mercados. Es probable que estas organizaciones sean multinacionales y que incluyan bolivianos, colombianos, brasileños y otros (Clawson y Lee III, 1996)¹²². Algunas de estas redes han establecido lazos directos con traficantes mexicanos, sacando del mercado a los intermediarios colombianos, y han buscado mercados fuera de los Estados Unidos. En 1994 el muy publicitado decomiso de un gran avión cargado con entre ocho y diez toneladas de cocaína en el aeropuerto de Lima, donde se detuvo para recargar gasolina en camino a México, da claras evidencias del desarrollo de las capacidades y organizaciones bolivianas. Uno de los grandes misterios tras esta evolución es qué ocurrió con las 35 exportadoras reportadas hacia 1990.

La caída de los precios de la coca desde las alturas que alcanzaron en los ochenta, paralelo a una economía manejada de manera sustancialmente más eficaz, ha determinado una industria ilegal mucho más pequeña, con respecto del PBI boliviano, en los años noventa que en los ochenta (véase capítulo cuarto). Un resultado indirecto de este cambio es una pérdida de importancia económica relativa de los traficantes que ahora pueden ser menos conspicuos y, por lo tanto, más difíciles de detectar. Es posible que los actuales traficantes bolivianos hayan aprendido el valor que tiene mantener un bajo perfil y limitar el consumo ostentoso y los signos de riqueza, y que su camuflaje sea seguro.

El muy detallado estudio de Laserna, Vargas y Torrico (1999) sobre la industria ilícita en Cochabamba en 1995, encontró que la industria se ha adaptado exitosamente a las políticas del gobierno y a los cambios del mercado internacional.

Sus principales conclusiones son:

- i. La industria ilegal de Cochabamba se basa en pequeñas unidades productivas familiares, en las cuales la confianza es fundamental.

¹²¹ La bibliografía boliviana al respecto es prácticamente inexistente. En el proyecto de investigación que coordiné en 1995 y 1996 (financiado por el PNUD) no fue posible encontrar un investigador boliviano dispuesto a estudiar este asunto.

¹²² Mendoza (1993) afirma que nuevas organizaciones bolivianas han desarrollado redes de exportación a través del Amazonas y hacia Brasil, usando ríos y caminos selváticos. Así evitan el uso de aviones, habitual en Bolivia.

- ii. Estas unidades son independientes, lo cual da a la industria de la coca y la cocaína una gran flexibilidad, así como la correspondiente capacidad de adaptación en respuesta a cambios en el medio en el que actúa.
- iii. La simplicidad de las técnicas de producción de la cocaína ha dado a los campesinos acceso a la química requerida para producir pasta de coca y base de cocaína. Una proporción muy elevada de campesinos está involucrada en estas actividades.
- iv. Las “fábricas” de pasta de coca son muy primitivas y sus operaciones están planeadas para minimizar el riesgo de detección y decomiso.
- v. La industria ilegal emplea principalmente hombres jóvenes y su empleo representa entre un 12% y un 16% de la fuerza laboral del Chapare.
- vi. El número de participantes en la industria ilegal baja notoriamente a medida que se avanza en el proceso de convertir la pasta en base de cocaína y en cocaína. Lo mismo ocurre en el mercadeo.
- vii. La mayoría de insumos químicos entran de contrabando desde el extranjero.
- viii. Las políticas represivas han favorecido la producción en pequeña escala en fábricas difíciles de ubicar. El hecho de que se considere el cultivo de coca como delito convirtió, implícitamente, a todos los campesinos en delincuentes, lo cual redujo los estigmas sociales y los escrúpulos morales que acompañan a las actividades ilegales. Estos dos factores han contribuido a involucrar a los campesinos en el procesamiento de coca ilegal. No sorprende, a medida que se extiende la participación de los campesinos en la industria, que el tamaño promedio de los decomisos de laboratorios haya declinado con el transcurso del tiempo.

Según estos autores, las características de la industria ilícita del Chapare son responsables de las muchas batallas ganadas, pero los encargados de hacer cumplir las leyes tienen la guerra perdida: pueden capturar muchos laboratorios y traficantes pequeños, pero no controlar toda la actividad ilegal.

La segunda administración Banzer, inaugurada en agosto de 1997, desarrolló el plan “¡Por la dignidad del país!” para librarlo del “flagelo de las drogas” (República de Bolivia, 1998). Se trata de un proyecto especial que hace hincapié en la erradicación -con algunas acciones en contra del lavado de dineros- y en el tratamiento y prevención del consumo de drogas. La implementación del plan ha sido contundente y se ha concentrado en una muy activa campaña de erradicación con fuerte apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Según fuentes de la Embajada de los Estados Unidos¹²³, el interés que se ha puesto en la campaña de erradicación se justifica porque Bolivia carece de organizaciones significativas de narcotraficantes y porque las exportaciones ilegales son manejadas únicamente por pequeñas organizaciones de tipo familiar. En todo caso, todas las demás evidencias sugieren que Bolivia es muy vulnerable a la influencia de las redes internacionales de narcotraficantes y que es muy probable que la participación de empresarios bolivianos en la industria ilegal esté aumentando. En primer lugar, los precios de la coca subieron notoriamente en Perú a partir de 1998, lo cual sugiere que los traficantes bolivianos estaban sustituyendo con coca peruana la producción erradicada de Bolivia. En segunda instancia, a mediados de 1999 Marino Diodato, un italiano casado con una sobrina del general Banzer y oficial de las Fuerzas Armadas bolivianas fue incriminado con cargos de narcotráfico¹²⁴. La acusación sostiene que Diodato formaba parte de una red de narcotraficantes que tiene vínculos con la Mafia y con la Camorra italianas. Sólo el tiempo dirá si el optimismo del gobierno de los Estados Unidos es justificado.

¹²³ Entrevista del autor con la embajadora estadounidense Donna Hrinak, en La Paz, en abril de 1999.

¹²⁴ Su nombramiento en las fuerzas armadas ha sido cuestionado por constitucional.

III. LA INDUSTRIA PERUANA

Al igual que en Bolivia, la coca tiene una antigua tradición en el Perú, país que por mucho tiempo ha sido el principal productor de coca del mundo. Pero, a pesar de su preponderancia en el mercado mundial de la coca, ésta y la cocaína reciben una atención mucho menor en los medios de Lima, y la industria ilegal ha sido mucho menos examinada en Perú que en Bolivia o Colombia. La mayoría de los estudios sobre la industria ilegal en Perú han sido comisionados por organizaciones oficiales nacionales o extranjeras; su circulación es bastante restringida y se han centrado en cálculos sobre el tamaño de la industria y sus efectos macroeconómicos¹²⁵. Estos informes son ilustrativos, pero no abordan muchos asuntos importantes. Hay una carencia de debate y una escasez de estudios sobre la estructura de la industria y sus vínculos con el resto de la sociedad. Es como si Lima no quisiera saber lo que ocurre en ese distante y salvaje *Perú profundo* que está al otro lado de la Sierra. Por estas razones es más difícil presentar un buen panorama de la industria peruana que de la de los otros dos países productores de coca.

A. COCA TRADICIONAL, ASENTAMIENTOS E INDUSTRIA LEGAL EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA

Antes del auge de la cocaína, en Perú se producía coca para mascar, té de coca y exportaciones legales de coca destinadas a empresas farmacéuticas y fabricantes de gaseosas¹²⁶. El hábito tradicional de mascar coca era tolerado pero despreciado por la “sociedad blanca y el gobierno no tuvo reparos en firmar y ratificar la Convención de Viena de 1961, así comprometió al país a erradicar todos los cultivos y usos de coca en 25 años” (Cotler y Zárate, 1993). Cuando las plantaciones crecieron durante los años setenta como respuesta al aumento de la demanda internacional, el gobierno tomó medidas para controlar el mercado. En 1978 el régimen militar del general Morales Bermúdez, lanzó el Decreto Ley 22095 orientado a reprimir “el tráfico de drogas que generan dependencia, prevenir su uso inapropiado, rehabilitar psicosocialmente a los adictos y reducir los cultivos de coca” (Cotler, 1996: 61). Para lograr estas metas, estableció el “Comité Multisectorial para el Control de la Drogas”, conformado por los ministros del Interior, de la Presidencia, de Relaciones Exteriores, de Agricultura, de Salud, de Educación, de Industria y de Justicia y el Fiscal General (61).

El gobierno militar tomó estas medidas creyendo, en parte, que el consumo tradicional de coca provocaba la degeneración de la raza indígena (Cotler, 1996)¹²⁷.

Pocos meses después, el gobierno estableció la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), que sustituyó el Estanco de la Coca (monopolio gubernamental para comprar coca a los campesinos y venderla al por mayor). Las funciones de ENACO incluían el “establecimiento de un censo de todos los productores de

¹²⁵ Véase, por ejemplo, Álvarez (1993), Cuánto (1993), Astete y Tejada (1988), Macroconsult (1990), Figueroa y Matuk (1989) y Cotler y Zárate (1993). Hasta donde sé, ninguno de estos trabajos ha sido publicado en forma de libro o en revistas.

¹²⁶ Es bien sabido que la fórmula original de la Coca-Cola® contenía cocaína. En 1903 se eliminó la cocaína, pero se continuó utilizando la coca. Coca-Cola® es uno de los más grandes importadores legales de coca.

¹²⁷ En los países andinos frecuentemente se hace referencia a la degeneración de los indígenas, pero es notorio que no se presenta ninguna prueba. Es cierto que los indígenas tienden a ser de baja estatura, a estar desnutridos, muchos son analfabetos y probablemente tienen cocientes intelectuales bajos desde el punto de vista de los patrones occidentales, pero no hay razón para pensar que estas condiciones no puedan ser cambiadas con un par de generaciones bien atendidas y alimentadas. En otras palabras, si existiera un proceso *degenerativo*, sus causas más probables serían la pobreza, la segregación y la discriminación, no el hábito de mascar coca.

coca ilegal, actuar como el monopolista en la comercialización e industrialización de la hoja de coca y controlar el tráfico de insumos industriales necesarios para la producción de drogas ilícitas” (Cotler, 1996: 62). A partir de ese momento, los productores no censados fueron considerados claramente ilegales. Los campesinos censados cultivan aproximadamente 18.000 hectáreas de coca (MACROCONSULT, 1990). Como se mostrará más adelante, éstos dan cuenta de un pequeño porcentaje del área total de cultivos de coca.

La coca ilegal se cultiva principalmente en la *Ceja de la Selva*, la zona montañosa recientemente poblada en el lado oriental de Los Andes, la cual durante siglos permaneció prácticamente inhabitada. Crear asentamientos y colonizar esta región había sido una antigua meta de élites y gobiernos peruanos.

“Desde el siglo XIX, la clase alta peruana había considerado la selva como fuente inagotable de riqueza. El auge del caucho, que estimuló varios proyectos fallidos de colonización, reforzó esta idea. Más tarde, se añadieron las presiones de los campesinos por tierras, las migraciones a las ciudades durante los años cincuenta y las preocupaciones geopolíticas de los militares, de manera que los gobiernos implementaron proyectos de colonización financiados por entidades internacionales. Todos estaban convencidos de que la región del Amazonas se convertiría no sólo en la despensa del Perú, sino del mundo entero. La certeza de que el subsuelo del Amazonas contenía enormes recursos minerales también contribuyó a esta decisión” (Cotler, 1996: 35)¹²⁸.

Fernando Belaúnde Terry expresó esta visión del papel de la selva en la sociedad y la economía peruana con especial vehemencia durante sus dos gobiernos, en los años sesenta y luego en los ochenta, e hizo del desarrollo de esa región una prioridad gubernamental. En efecto, la Autopista Marginal de la Selva fue siempre su proyecto favorito¹²⁹. Durante su primera administración, mencionaba sin cesar la consigna de “conquistemos el Perú para los peruanos”. La política gubernamental durante el primer régimen de Belaúnde contribuyó a la colonización de la selva, integrando a dicha región a los mercados costeros del Perú, en especial al de Lima, y en 1966 el BID financió un proyecto de asentamiento en el valle del Alto Huallaga (Tarazona Sevillano, 1990: 101). Las políticas cambiaron de manera notable después del golpe de Estado de 1968 por parte del general Velasco Alvarado, quien implementó una reforma agraria en la costa y en Sierra Alta, promovió cooperativas en el Huallaga y aumentó el sesgo pro urbano de sus políticas. Según Cotler (1999), su persistencia condujo a un descenso gradual en los ingresos de la población rural y un incremento en la pobreza rural que aumentó cada vez más el atractivo de las actividades relacionadas con la coca ilegal. En este proceso, la coca sustituyó a los cultivos legales tradicionales en lugares como el valle del Alto Huallaga. Tarazona Sevillano (1990: 104-107) añade otros elementos a esta explicación. La organización cooperativa forzada por Velasco en el valle era ajena a los campesinos y resultó en una menor producción. Tarazona también afirma que en la selva baja la fertilidad del suelo dio por resultado una producción descendiente en los cultivos. A diferencia de otros, el cultivo de la coca es tal vez el más favorecedor para este tipo de suelo y crece durante mucho tiempo.

Gonzales Manrique (1990: 208) rastrea el cultivo de coca en el valle del Alto Huallaga hasta los años cuarenta, cuando un farmacéutico huanuqueño compraba la cosecha de coca y producía cocaína, que luego vendía abiertamente. Esta actividad desapareció una década después, cuando la cocaína fue declarada ilegal.

¹²⁸ Véase también Tarazona Sevillano (1990: 100-104).

¹²⁹ Tuve la fortuna de compartir con Belaúnde mi calidad de miembro del Consejo de Estudios Latinoamericanos de la *George Washington University* entre 1975 y 1977, universidad en la cual ambos éramos profesores antes de su segundo período presidencial de comienzos de los años ochenta. En mis conversaciones con Belaúnde, él siempre descartaba los argumentos sobre la baja calidad de los suelos de la selva y el peligro de la destrucción del medio ambiente asociado con la colonización. Su pasión y fijación con la *Carretera Marginal de la Selva* como el más importante proyecto nacional de infraestructura en Perú eran notables, aunque incomprensibles para mi mente de economista.

El trabajo de Gonzales Manrique documenta el hecho de que los peruanos tenían conocimiento y habilidades para producir cocaína desde antes del auge de la coca de la década de los setenta, lo cual no sorprende en vista de la simplicidad de los procesos de manufactura que involucra.

Los estudios que disponemos indican que durante los años setenta y ochenta Perú produjo principalmente pasta de coca, que era exportada mayoritaria, más no exclusivamente, por colombianos. Cuanto (1993: 21) hace un cálculo del total de la producción de pasta de coca, base de cocaína y cocaína en Perú entre 1980 y 1992.

En ese estudio se estima que con el paso del tiempo los peruanos aumentaron su producción de cocaína con respecto a la de los otros dos productos, y que hacia 1992 estaban sacando 165 toneladas de cocaína. Macroconsult (1990) presenta un razonamiento similar y avanza un paso más, argumentando que hacia 1989 Perú no exportaba pasta de coca, sino solamente base de cocaína y cocaína.

Estos estudios afirman que, a causa del empobrecimiento generalizado, algunas áreas rurales de Perú estuvieron preparadas para responder cuando creció la demanda de cocaína y aparecieron compradores potenciales en busca de provisiones de pasta de coca. Desde el comienzo del auge de la coca en los años setenta, se desarrollaron dos ramas paralelas de la industria ilegal: una controlada por peruanos, que puede ser descrita como artesanal y que produce y exporta en pequeñas cantidades; otra comercial, cuyas exportaciones a gran escala han sido dominadas por colombianos.

Las redes comerciales pueden describirse esquemáticamente como organizaciones que incluyen: cultivadores campesinos o cocaleros, “traqueteros” o recolectores de coca, “almacenadores” que procesan la coca y almacenan pasta de coca o base de cocaína, el “encargado del patrón”, que es responsable de los envíos y que trabaja directamente bajo el “patrón” (generalmente un colombiano que reside fuera del Perú). La red también incluye los proveedores de insumos químicos, ayudantes de laboratorio, químicos, guardias, guardaespaldas y empleados de seguridad, pilotos que transportan el producto fuera del país y otros. Morales (1986) afirma que en Perú existe una división étnica del trabajo similar a la que ya se mencionó en el contexto boliviano. Los campesinos indígenas cultivan la coca y la procesan para convertirla en pasta, y los mestizos llevan a cabo los procesos más lucrativos río abajo: manufacturan la base y la cocaína, comercializan y exportan. Este esquema reproduce la división económica acostumbrada entre aquellos que han conservado las tradiciones y valores indígenas, por una parte, y los extranjeros y aquellos que han adoptado valores foráneos, por otra.

Cada una de estas redes recibe el nombre de “firma” en la jerga peruana. Comúnmente se asocian con un “encargado del patrón”, casi siempre un peruan o un colombiano que maneja el negocio en Perú. Los estudios disponibles indican que en la industria hay entre 40 y 50 “firmas” (Álvarez y Asociados, 1996)¹³⁰.

El trabajo de Morales (1989: 78, 82) informa que los nativos de las regiones cocaleras tradicionales, muchos de ellos autorizados para producir coca legal, han aprendido a procesar las hojas de coca hasta el punto de obtener cocaína que luego es comercializada en Lima. Pequeñas cantidades de pasta de coca de otras regiones también son despachadas a dicha ciudad, donde se procesan y convierten en cocaína. Este comercio es independiente de las grandes “firmas” vinculadas con los “patrones” colombianos, y muy probablemente produce la cocaína que luego es sacada del país por las “mulas” frecuentemente detenidas en el aeropuerto de la capital peruana.

Como ya se anotó, el gobierno de Morales Bermúdez, hacia finales de los setenta, reconoció que los cultivos ilegales eran un problema. Después de reinstalado el sistema electoral y de que Belaúnde fuera elegido por segunda vez, el gobierno peruano, bajo la presión y con el apoyo de los Estados Unidos, inició

¹³⁰ Cabieses (1998) sostiene que la organización de estos grupos es tan débil que no deberían ser llamados “firmas” sino simplemente bandas, y que Perú debería considerarse afortunado por no tener “firmas” ni “carteles”, sino simples bandas.

el Proyecto Especial para el Control y Erradicación de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH). Éste fue complementado un año después con el Proyecto Especial del Alto Huallaga (PEAH), un programa de sustitución de cultivos.

CORAH empleó a 480 campesinos para erradicar manualmente la coca (ésta es una labor que requiere mucha mano de obra y que es supremamente lenta). Según Obando (1993: 82), 30 trabajadores desarragan una hectárea diaria, lo cual resulta en la erradicación de 8.666 hectáreas entre 1983 y 1985, lapso durante el cual el área total de cultivos de coca se multiplicó varias veces. El pequeño avance alcanzado manualmente condujo a propuestas de fumigar aéreamente las plantaciones con Tebuthiuron, también conocido como “*Spike*”, lo cual generó una enorme reacción pública causada por el temor al daño ambiental. El debate sobre este asunto se dispersó cuando Ely Lilly, fabricante de Tebuthiuron, anunció su negativa a suministrarlo a los programas de erradicación de coca en América Latina (Obando, 1993: 82). Según Obando, después de diez años de actividad de CORAH, solamente se había erradicado un total de 18.000 hectáreas.

El PEAH comenzó a buscar cultivos alternativos apropiados para en Alto Huallaga. Como siempre, éste fue un proceso lento. Más aún, no se dio suficiente atención al mercadeo, y los campesinos que habían estado de acuerdo con la erradicación, junto con los que se habían visto obligados a practicarla, encontraron que sus expectativas de lograr ayuda gubernamental se habían frustrado. No sorprende que los campesinos consideraran a la Policía y a los funcionarios del gobierno involucrados en la erradicación como sus enemigos; esto representó una oportunidad para Sendero Luminoso, grupo guerrillero que entró al valle del Alto Huallaga en 1984 (Obando, 1993: 84). Labrousse (1995: 110) explica que la llegada de Sendero Luminoso se facilitó por la existencia en la región de otro grupo maoísta, el Puka Llacta (Ciudad Roja).

Más aún, las organizaciones de campesinos eran más bien débiles, en contraste con los sindicatos bolivianos (Lee III, 1991). A finales de 1984, después de la ofensiva militar en los departamentos de Ayacucho y Huancavelica, Sendero Luminoso avanzó hacia el Huallaga con el apoyo de Puka Llacta, atacó sistemáticamente a los funcionarios del gobierno que trabajaban en programas de erradicación y sustitución de cultivos y a los líderes de las endebles organizaciones campesinas (Dreyfus, 1999). Sendero Luminoso intervino posteriormente para establecer precios mínimos, y se convirtió así en “el único intermediario entre los traficantes y los campesinos. Era la única fuente de protección para ambos grupos en contra de la Policía” (Dreyfus, 1999: 382). También obligaron a los campesinos a diversificar su producción, insistiendo en que dedicaran una porción de su tierra a los cultivos de alimentos.

Las tropas fueron convocadas al valle del Huallaga para enfrentar a la guerrilla. Se dieron cuenta que era necesario no enfrentarse al campesinado y optaron por no luchar contra el narcotráfico y centrarse estrictamente en la guerrilla (Obando, 1993; Labrousse, 1995). Más aún, simplemente se negaron a dar protección a los equipos de erradicación de CORAH, algunos de los cuales fueron masacrados por Sendero Luminoso y por los traficantes. “Esta jugada desplazó con rapidez el apoyo de los campesinos (y paradójicamente, de los traficantes) hacia el Ejército” (Dreyfus, 1999: 383), lo cual dio a las Fuerzas Armadas la clave del éxito en contra de Sendero Luminoso, facción que fue expulsada del valle.

La siguiente administración de Alan García tenía la idea de que el movimiento guerrillero “surgía de problemas socioeconómicos, y por tanto los programas de ayuda social y desarrollo económico en las áreas rurales pobres debían tomar precedencia sobre la represión. Más aún, buscó reducir el alto grado de autonomía que tenían las Fuerzas Armadas en el manejo de la represión contra Sendero Luminoso en áreas que fueron declaradas en estado de emergencia” (Dreyfus, 1999: 283), y el Ejército fue sacado del valle del Alto Huallaga. Por si fuera poco, las políticas de García fueron más intensas contra los cultivos ilegales y los traficantes, hecho que debilitó el apoyo campesino del que gozaba el gobierno.

El deterioro económico general de Perú ofreció nuevas oportunidades para que Sendero Luminoso y el

Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) se establecieran en el Alto Huallaga. Esto condujo al enfrentamiento entre estos dos grupos, en el cual salió vencedor Sendero Luminoso (McClintock, 1988; Obando, 1993: 84). Para entonces, las políticas de García hicieron que la Policía cambiara su táctica y se centrara en capturar a los “traqueteros”, “almacenadores” y traficantes, y dejara en paz a los campesinos. Esto funcionó en el corto plazo y produjo una caída sustancial en los precios de la hoja de coca (McClintock, 1988). En el mediano plazo, los campesinos notaron que la Policía era aún responsable por el descenso en sus ingresos y que el gobierno no ofrecía ninguna alternativa razonable, y una vez más se pusieron en contra del gobierno y de la Policía (Obando, 1993: 85).

Sendero Luminoso aprovechó la oportunidad para establecer un control estricto de la región del Huallaga. “Reorganizó todas las relaciones del narcotráfico: fijó los precios de la hoja de coca, se libró de todos los intermediarios y determinó la manera como había que pesar las hojas¹³¹, fijó la tasa de cambio del dólar y estableció un sistema de “Delegaciones” (Obando, 1993: 85). “Una [Delegación] era un grupo de guerrilleros encargado de negociar con los traficantes¹³². Para poder comprar, estos últimos tenían que registrarse ante una “Delegación”. El registro costaba US\$15.000, de los cuales un 50% iba a las cuentas centrales de Sendero Luminoso, 40% era utilizado para comprar equipos de comunicaciones y 10% quedaba en manos de la Delegación” (85). Sendero Luminoso también se beneficiaba de las drogas de otras maneras. Mataba a los guardias de seguridad de los traficantes -los cuales eran remplazados por miembros de sus filas-, y estableció un impuesto de US\$15.000 sobre cada avión que aterriza para recoger pasta de coca (Obando, 1993: 86).

El control que estaba ejerciendo Sendero Luminoso en el valle del Huallaga provocó alarma en Washington. Varios informes de los Estados Unidos señalaban la incompetencia del Ejército peruano y lo acusaban de corrupción y abuso contra los derechos humanos. En algunos casos, la amenaza de la descertificación era clara¹³³.

Alan García reaccionó decretando una zona de emergencia, con lo cual su Ejército obtuvo el control. Parece que Sendero Luminoso se confió en su poder y “capturó el puesto de Policía de Uchiza, en el centro del Alto Huallaga después de una batalla sangrienta que duró toda la noche. El ministro del Interior renunció y se nombró un nuevo comandante para la zona de emergencia de Huallaga” (Clawson y Lee III, 1996: 218)¹³⁴. Esto cambió el centro de atención de las políticas gubernamentales: ya no se trató más de luchar contra la droga, sino de hacerlo contra la guerrilla. El nuevo comandante, brigadier general Arciniega Huby se dio cuenta de que no podía destruir el medio de vida de los campesinos y ganar la guerra contra Sendero Luminoso. Amenazó con destruir Uchiza si la ciudadanía no apoyaba a los organismos gubernamentales, restringió las actividades de erradicación y “llevó a cabo agresivas acciones militares contra Sendero Luminoso sin consideraciones especiales hacia los derechos humanos” (Dreyfus, 1999: 385). Arciniega medió entre los campesinos y la Policía, y logró restaurar el apoyo hacia el gobierno que usó el Ejército con respaldo de la Fuerza Aérea para derrotar a la guerrilla (385).

¹³¹ Los campesinos siempre se habían quejado de que los traficantes usaban balanzas alteradas.

¹³² Dreyfus (1999: 383) sitúa las primeras “Delegaciones” en 1984, durante la primera penetración del Valle por parte de Sendero Luminoso. También afirma que estaban compuestas por campesinos liderados por un guerrillero.

¹³³ Muchos miembros de inteligencia de Washington estaban preocupados. El Centro para los Estudios Estratégicos e Internacionales publicó el libro de Tarazona Sevillano (1990) previniendo al establecimiento de una inminente amenaza narcoterrorista por parte de Sendero Luminoso.

¹³⁴ Estos dos autores creen que la acción de Sendero Luminoso fue provocada por una prueba preparatoria de erradicación con “Tebuthiuron” (“Spike”) por parte de CORAH.

B. LA INDUSTRIA EN LOS AÑOS NOVENTA

Las relaciones entre la administración García y los Estados Unidos fueron difíciles. Además, cuando se acercaba su final, la economía peruana estaba en ruinas (véase capítulo séptimo) lo cual limitó la capacidad del gobierno para implementar una campaña fuerte en contra de las drogas. La llegada de Alberto Fujimori a la Presidencia, en 1990, mejoró las relaciones bilaterales, pero su prioridad fue eliminar a Sendero Luminoso, no las drogas. Con todo, luego del colapso económico de la presidencia de Alan García, los Estados Unidos estaban ansiosos por cooperar con el nuevo gobierno peruano. La política de Fujimori se basaba en las recomendaciones de su consejero Hernando de Soto, quien pocos años antes había escrito un best seller internacional sobre la economía informal en Perú (De Soto, 1996). De Soto definía el de la coca como un problema de pobreza, no de comportamiento delictivo y hacía hincapié en programas de desarrollo alternativo que otorgarían la seguridad de títulos de propiedad de la tierra campesina y mercados para sus productos. Esta “Doctrina Fujimori” definió a los cultivadores de coca como individuos ajenos a las actividades criminales de las drogas y requirió un gran desarrollo de infraestructura en transporte, almacenamiento y otras instalaciones y ayuda de la comunidad internacional, incluyendo a compañías del sector privado que garantizaran el precio de compra de productos alternativos (Obando, 1993: 90). La política de Fujimori consistió en posponer el ataque directo al narcotráfico hasta haber erradicado la subversión.

Debe anotarse que la mayor parte de los inmigrantes de la “Ceja de Selva” provenían de la Sierra y, como en Bolivia, pertenecían a comunidades estructuradas. Aunque sus organizaciones comunitarias no se reprodujeron en las áreas colonizadas (véase capítulo octavo), la colonización del valle del Huallaga fue relativamente pacífica. El nivel de violencia en la región de los cultivos de coca es más alto que en otras zonas del país, pero en ningún caso es comparable al que existe en las zonas de cultivo de coca en Colombia.

Los cultivadores del Huallaga se opusieron primero a la erradicación y más adelante a Sendero Luminoso. Al comienzo el grupo guerrillero protegió a los campesinos de los traficantes y de las políticas gubernamentales, pero su fuerte ideología maoísta lo llevó a adoctrinarlos y a obligarlos a emprender muchas acciones que las comunidades rechazaban. “El Sendero Luminoso apareció como una fuerza dogmática que intentó mantener el control sobre los campesinos” (Obando, 1993: 92). La falta de acciones militares contra el narcotráfico también contribuyó al desencanto de los campesinos hacia la guerrilla, al igual que ocurrió con la eliminación del programa de erradicación cuando Fujimori llegó al poder¹³⁵. Además, en 1991 “Fujimori borró el cultivo de la coca del Código penal” (Jones, 1999: 45). Esta jugada dejó a las plantaciones de coca en el limbo legal, pero fue equivalente de facto de la descriminalización de los cultivadores de coca, quienes ya no necesitaban la protección de Sendero Luminoso.

Los campesinos desarrollaron 175 comités organizados bajo el Frente de Defensa contra la Erradicación de la Coca en el Alto Huallaga (FEDECAH) y una más pequeña Federación Agraria de la Selva Maestra (FASMA), que contaba con el apoyo de la Confederación Agraria Nacional (CAN). Muchos de estos comités estaban armados y formaban grupos campesinos de autodefensa (Rondas Campesinas) para enfrentar a Sendero Luminoso (Jones, 1999: 45). Se trataba de un desarrollo de amplias bases que trascendía el valle del Huallaga. En efecto, las Rondas más importantes se llevaban a cabo en zonas donde Sendero Luminoso tenía una fuerte presencia y donde había masacrado a campesinos en varias ocasiones, especialmente en el Departamento de Ayacucho. El gobierno aprovechó estas condiciones y estimuló la creación de las Rondas, que desempeñaron un papel importante en la neutralización de este movimiento

¹³⁵ Labrousse (1996) afirma que el MRTA ofrecía mayor atractivo para los campesinos que el ascético Sendero Luminoso porque promovía un populismo tradicional.

guerrillero¹³⁶.

El control militar recuperado en el Huallaga tenía un derivado indeseable: dio al Ejército y a algunos políticos el poder de decisión, con el riesgo de la corrupción por parte de los traficantes (véase capítulo séptimo)¹³⁷, que se hizo especialmente elevado después de abril de 1992, cuando Fujimori cerró el Congreso e inició un proceso de reforma del sistema político, basado en viejos, corrompidos y fosilizados partidos. Se trató de un “autogolpe” autoritario que tuvo éxito justamente por contar con el apoyo del Ejército. Este acto tenía el objetivo de eliminar la oposición, distanció a Fujimori del establecimiento político de Perú, y llevó a una dictadura civil de facto dependiente de las Fuerzas Armadas.

Como ocurrió en toda la región andina, durante la década de los noventa la estructura de la industria ilegal peruana experimentó cambios notorios. El más obvio fue la crisis de la coca, causada por la caída de los precios. Cabieses (1998: 202) informa que, según su mejor fuente sobre precios, en 1992 en el valle del Alto Huallaga un kilo de hojas de coca se vendía en el laboratorio en US\$2,50; uno de pasta de coca, en US\$295; uno de base, en US\$708, y uno de cocaína en US\$1.172. En junio de 1997, estos precios eran US\$0,70, US\$121, US\$265 y US\$829, respectivamente. Roncken y Asociados (1999) informan que entre enero y septiembre de 1995 “los precios de coca en Huallaga cayeron de US\$3,00 a US\$0,40 por kilo, y los de la base de cocaína, de US\$850 a US\$100 por kilo.

Ésta ha sido la más profunda y más larga crisis de la industria de la coca en Perú desde el auge de los años setenta. Es causada por una combinación de factores de oferta y demanda.

El descenso en el precio de la coca se puede reconstruir a partir de tres elementos: primero, la activa política de los gobiernos peruano y estadounidense contra los vuelos ilegales, que ha derribado algunos aviones de traficantes, lo cual aumentó sustancialmente los costos del transporte hacia Colombia; segundo, un descenso en la demanda por parte de los *carteles* colombianos, provocada por el desmembramiento del “Cartel de Cali” por parte del gobierno colombiano, lo cual eliminó muchas redes peruanas de exportación; y en tercer lugar, el descenso en la demanda por parte de los traficantes colombianos, debido al gran aumento de la producción de coca en su país.

Otro factor que desincentivó la llegada de compradores al Huallaga fue la infestación de un hongo (*Fusarium Oxysporum*), que los campesinos llaman “el gringo” o “clinton”. La industria de la coca también ha cambiado en términos geográficos, como respuesta al hongo.

Los cultivadores se movilizaron hacia áreas donde había tierra disponible, principalmente hacia el oriente. Algunos se salieron en esta dirección, hacia el valle de Aguaytia; otros hacia el noreste, hacia el Huallaga central; otros se dirigieron al sureste, hacia el valle del Apurímac. Estas regiones carecen, en general, de acceso económico al mercado legal, constituyéndose así la coca como el cultivo más atractivo. (Clawson y Lee III, 1996: 136).

Otros cambios se han identificado con el trabajo de campo de Álvarez y Asociados (1996), realizado en 1995:

- a) Todos los campesinos han aprendido a producir pasta de coca. En efecto, en muchos lugares era difícil determinar el precio de la coca porque no existía un mercado. Al igual que en Bolivia, la mayoría de los analistas atribuye este cambio a la necesidad, por parte de los campesinos, de

¹³⁶ Véase, por ejemplo, Degregori (1996 a y 1996 b), Coronel (1996), Del Pino (1996) y Starn (1996). El texto de Gorriti (1990) es la historia clásica de Sendero Luminoso.

¹³⁷ La investigación académica sobre estos hechos es casi imposible en el Perú. Algunos muy valientes periodistas han recogido la mayor parte de las pruebas disponibles, especialmente Gustavo Gorriti, quien está exiliado en Panamá. Los académicos peruanos se han alejado de este asunto. Labrousse (1995), un extranjero, suministra un resumen del nexo entre la droga y el estamento militar.

- mantener un nivel mínimo de ingresos¹³⁸.
- b) Los “traqueteros” y “almacenadores” que antes compraban y procesaban hoja de coca hoy les compran a los campesinos sobre todo pasta de coca o base de cocaína. Los “traqueteros” actúan a nombre de mayoristas cuya organización o “familia” procesa las hojas y prepara el producto final para venderlo a exportadores que hacen los arreglos necesarios para los envíos internacionales. Los mayoristas están directamente ligados a bandas criminales internacionales, especialmente a los *carteles* colombianos;
 - c) Las “firmas” exportan casi exclusivamente base de cocaína de alta calidad, que en la jerga peruana se denomina “base reina”, porque se convierte en una cantidad de igual peso de cocaína.
 - d) Las “firmas” han desarrollado sus propias instalaciones para procesar de nuevo la base de cocaína de menor calidad, con el fin de hacerla exportable.
 - e) Los costos de transporte han aumentado notoriamente porque se ha hecho necesario movilizar por tierra la pasta, la base de cocaína y la cocaína, hasta distantes pistas de aterrizaje, muchas de las cuales están cerca de la frontera con Colombia o Brasil. Éste es un proceso que toma mucho tiempo y que utiliza varios medios de transporte, lentos y costosos, como personas, mulas y pequeñas embarcaciones fluviales. Además, el constante rastreo por parte de las autoridades requiere cambios frecuentes de bodegas (“caletas”) y pistas de aterrizaje (“medias”).
 - f) Aunque la participación peruana en el mercado de las exportaciones ha ganado terreno en los últimos años, no ha sido posible establecer la magnitud de este cambio. Es seguro afirmar que ha sido moderado y que la industria peruana no ha podido sustituir satisfactoriamente a los “patrones” colombianos. Solamente se encontraron dos “familias” peruanas que podían exportar sus productos por sí mismas. Las demás “familias” identificadas tenían grandes dificultades para mercadear sus productos. La persistencia de los precios bajos, sobre la cual informan estudios recientes, indica que la mayoría de las “firmas” peruanas no ha logrado desarrollar alternativas satisfactorias para la exportación;
 - g) Muchos productores decidieron guardar la pasta de coca, en espera de aumentos en los precios. Si se entierra, la pasta de coca dura hasta un año sin perder su calidad.
 - h) A pesar de la crisis, el número de “firmas” parece continuar en cerca de 40.

Cabiese (1998) y Roncken y Asociados (1999) informan sobre importantes descensos en la producción de coca a finales de los años noventa como respuesta a la caída de los precios, de manera que Colombia se ha convertido en el primer cultivador mundial de coca, y Perú, por primera vez, ocupa el segundo lugar. La reducción en la producción de coca no puede atribuirse con certeza a un descenso en el total del área cultivada en Perú. Es muy probable que muchos campesinos simplemente hayan abandonado sus campos de coca sin eliminar los arbustos, con la esperanza de un aumento futuro en el precio¹³⁹. En este caso, la capacidad de reacción de la industria peruana de la coca podría ser bastante fuerte.

Los bajos precios de la coca y de la cocaína son también un gran incentivo para que los pequeños

¹³⁸ Esto ha reducido el mercado de la hoja de coca, lo cual abre dudas sobre la exactitud de los cálculos de precios, basados cada vez en una menor cantidad de observaciones.

¹³⁹ Entrevistas del autor con representantes de los cultivadores peruanos en un seminario patrocinado por el Programa de Desarrollo Alternativo de Colombia (PLANTE) en Bogotá, en mayo de 1998, sugieren que la mayoría de los campesinos no habían cortado los arbustos y estaban esperando que los precios volvieran a subir. Esto ha sido confirmado informalmente por funcionarios del gobierno estadounidense.

empresarios propongan nuevos métodos de exportación y envíos pequeños de alrededor de 10 kilos, usando el viejo y probado método de las “mulas”. Es probable que haya surgido un número significativo de estas organizaciones, difíciles de detectar. El incremento de los decomisos en Perú indica avances en la capacidad de procesamiento de cocaína y señalan esfuerzos para desarrollar canales de exportación propios, independientes de los colombianos. Los incentivos para que los peruanos desarrolleen sus propias redes internacionales de mercadeo son considerables, y es probable que estén en proceso de hacerlo. Si tienen éxito, es probable que involucren a traficantes de varias nacionalidades, especialmente colombianos, bolivianos y brasileños. También se puede prever que buscarán vínculos con traficantes mexicanos, en un intento por eliminar la intermediación de las redes colombianas, como lo han hecho los bolivianos. Los últimos informes (Observatoire Géopolitique des Drogues, 1999: 4-5) indican que a partir de 1997, los precios de la coca en Perú se han recuperado de manera notoria. En efecto, se afirma que el precio de una arroba (12,5 kilos) de coca seca había caído de un promedio de US\$50 a US\$5 en 1996, pero que hacia finales de 1998 había llegado a US\$37 en el valle del Alto Huallaga. Si estos cálculos resultan correctos, proveen la evidencia de que los peruanos están logrando desarrollar nuevas redes de exportación, y que cualquier éxito que hayan obtenido las políticas antidrogas ha sido meramente temporal. Igualmente, es probable que esta recuperación de los precios peruanos sea el resultado de la fuerte campaña de erradicación del gobierno de Banzer en Bolivia. Como ya se mencionó, muy probablemente, los productores de cocaína bolivianos están remplazando su propia coca por coca peruana. El recrudecimiento de la guerra en Colombia y la designación de narcoterroristas a las organizaciones guerrilleras y paramilitares colombianas son otros elementos que podrían promover la recuperación de la producción de coca peruana, puesto que estos hechos han elevado el riesgo enfrentado por los traficantes colombianos al comerciar con organizaciones terroristas.

SEGUNDA PARTE

LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA ANDINA DE LAS DROGAS ILEGALES

CAPÍTULO CUARTO

EL TAMAÑO DE LA INDUSTRIA ILEGAL

I.PROBLEMAS GENERALES DE LA MEDICIÓN

El tamaño de la industria de las drogas ilegales es un factor crucial que determina sus efectos sobre la sociedad, pero los cálculos referentes al total, los ingresos, el valor agregado, el empleo, las exportaciones y la cantidad de narcodólares que entran en la economía de un país, así como otros indicadores económicos relacionados con dicha industria ilegal, son altamente inciertos y difíciles de averiguar. Los datos acerca del tamaño y la estructura de la propiedad de la industria son inexactos, difíciles de obtener y frecuentemente se derivan de fuentes secundarias e indirectas que proveen, en el mejor de los casos, una aproximación borrosa a la realidad (Thoumi, 1993; Clawson y Lee III, 1996; Reuter, 1996, Steiner, 1997, entre otros).

Esta inexactitud se debe principalmente al carácter ilegal de la industria, hecho que plantea desafíos a la exploración académica. Obviamente, un investigador no tiene el recurso de dirigirse a la asociación o gremio de la industria ni a la oficina de estadística del gobierno o a la cámara de comercio y solicitar balances y otra documentación relevante. En efecto, las estimaciones de tamaño son mayormente indirectas y altamente especulativas.

A pesar de las bien conocidas dificultades relativas a los datos y a las apreciaciones basadas en ellos, tanto las presiones que se ejercen sobre algunas entidades para que produzcan información, como los beneficios publicitarios que es posible obtener a través de ésta, pueden en ciertos casos conducir a cálculos arbitrarios. Tres casos ilustran este punto. Freemantle (1986: 211) afirma que las drogas “proveen la fuente más grande de ingresos externos de Colombia, alrededor de 36% de su producto interno bruto”. Giorgio Giacomelli, director ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Estupefacientes (UNDCP), dio en 1996 la cifra de US\$500.000 millones anuales como el tamaño de la economía ilegal internacional. El Informe Mundial de las Drogas (UNDCP, 1997) arrojó una suma inferior: US\$400.000 millones. Más recientemente, en un discurso pronunciado a finales de 1999, Michel Camdessus, el director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, fue categórico en que el volumen correspondiente al lavado de dineros estaba entre el 2% y el 5% del producto bruto mundial. Estas cifras son creíbles porque provienen de fuentes aparentemente autorizadas. Sin embargo, ninguna de estas afirmaciones estaba respaldada por una investigación seria, pero se han usado y se ha abusado de ellas ampliamente¹⁴⁰. Steiner (1997) presenta una excelente revisión de dichos cálculos y se refiere a ellos,

¹⁴⁰ En una conferencia internacional organizada en 1998 por el International Scientific and Professional Advisory Council (ISPAC, Consejo Internacional Asesor Científico y Profesional), de Naciones Unidas, en Courmajeur Mont Blanc (Italia), algunos participantes cuestionaron la cifra del UNDCP de US\$500 millardos anuales sobre la cual informaba la prensa frecuentemente. Un alto funcionario de Naciones Unidas tuvo que explicar humildemente que esa cifra era un simple y apresurado cálculo que él había tenido que producir bajo presión unos pocos años antes, cuando era necesario para un discurso ante Naciones Unidas. La cifra de US\$400.000 millones del informe de 1997 se publicó como un primer paso encaminado a reducir el cálculo anterior considerado excesivo por los funcionarios de la UNDCP, pero de ninguna forma tuvo una base científica. A comienzos de diciembre de 1999, entrevisté a varios funcionarios del Fondo Monetario Internacional en Washington y no pude encontrar fuentes para sustentar la cifra de Camdessus, tampoco a ninguna persona que estuviera investigando sobre lavado de dineros.

caritativamente, como “cálculos folklóricos”.

Una enumeración de los pasos necesarios para hacer cálculos en la industria ilegal de la coca y la cocaína, resaltaría las incertidumbres que se encuentran en cada etapa del negocio. Para calcular el valor agregado de la coca o la cocaína en cada uno de los tres países andinos estudiados, es preciso encontrar primero el tamaño de la cosecha de coca en Colombia, Bolivia y Perú. Luego, hay que calcular los factores de conversión de las hojas de coca en pasta de coca, de la pasta en base de cocaína y de ésta en cocaína propiamente dicha. Éstos factores varían dependiendo de, por lo menos, los siguientes puntos: (a) tipo de plantas de coca y su edad; (b) condiciones climáticas; (c) densidad de plantas por hectárea; (d) cantidad y tipos de fertilizantes y herbicidas utilizados; (e) frecuencia de poda; (f) habilidades de los químicos y tipo y calidad de los insumos químicos utilizados, y (g) tiempo transcurrido entre la cosecha y el proceso de refinación. Más aún, puesto que se han desarrollado variedades mejoradas y el volumen de la producción ha aumentado, también es necesario actualizar permanentemente los factores de conversión para así tener en cuenta los avances tecnológicos.

Otros requisitos relacionados con los datos para calcular el valor agregado de la industria en cada país son: (a) insumos que se usan realmente en los procesos químicos y agroindustriales, así como sus precios¹⁴¹; (b) datos de precios de pasta de coca, base de cocaína y cocaína¹⁴²; (c) participación de la pasta peruana y de la boliviana, la cual es controlada y comercializada internacionalmente por colombianos, bolivianos y peruanos; (d) participación de los traficantes de cada uno de los países en el valor agregado generado por el contrabando de drogas dentro de los países andinos (estas cifras dependen de la disponibilidad de datos sobre cantidades pagadas a pilotos y traficantes extranjeros, sobornos y otros costos de transporte); (e) participación en todos los mercados extranjeros donde varían los precios de mayoristas (Estados Unidos, Europa, Japón y otros), controlados por traficantes de diferentes nacionalidades andinas; (f) pérdidas en el proceso de cosecha y manufactura y por decomisos. Cada cálculo añade incertidumbre a la cifra final¹⁴³.

Otras drogas presentan diferentes problemas. Por ejemplo, el cálculo del área cubierta con plantaciones de amapola debe hacerse rápidamente y con frecuencia, ya que el proceso que va de la siembra a la cosecha solamente abarca cuatro meses.

Un ejemplo simple ilustra los problemas en la obtención de estas cifras. El área cultivada se puede calcular mediante dos métodos: primero, usando informes preparados por funcionarios del gobierno, periodistas o investigadores que residen en las áreas de cultivo o las han visitado; estos informes de segunda mano ni usan ni pueden usar técnicas aceptadas de muestreo, sino que deben basarse en entrevistas con informantes, autoridades y con otros residentes del área. La segunda manera de abordar el problema es más avanzada, pero no necesariamente más exacta, pues depende de los puntos de vista —a menudo divergentes— de los observadores; se trata de la fotografía aérea, pero ésta no revela plantas que crezcan a la sombra de árboles y, además, es bastante inexacta en los muchos lugares en los que los cultivos ilícitos están mezclados con plantas legales. Se puede encontrar ejemplos similares para cada uno de los pasos necesarios a fin de obtener cifras definitivas. A pesar de estas limitaciones, ha habido numerosos cálculos para determinar el tamaño de la industria ilegal en los países andinos. Haciendo justicia a sus autores, debe admitirse que la mayoría de ellos conocen las limitaciones de sus propios cómputos y que a pesar de los obstáculos que enfrentan, estos cálculos son probablemente más avanzados que los realizados en otras partes del mundo.

¹⁴¹ Todos los insumos utilizados en la producción de cocaína pueden ser sustituidos. Cuando el mercado de uno de ellos está controlado, los productores utilizan otro o desarrollan nuevas maneras de obtener el mismo insumo.

¹⁴² Se admite que los datos sobre precios recogidos en transacciones clandestinas son más exactos que los relacionados con volumen.

¹⁴³ Problemas similares surgen en relación con el proceso de amapola-opio-morfina- heroína, de la marihuana y de las drogas sintéticas.

El tamaño de la industria también se puede deducir desde el punto de vista del consumo. Tal deducción debería basarse en cifras de consumo a partir de las cuales se calcularía la participación en el mercado correspondiente a cada uno de los países andinos. Esta manera de abordar el problema también presenta miles de debilidades. Se sabe poco sobre el consumo en muchos mercados, y los datos obtenidos en las encuestas comunes no proveen información detallada sobre la frecuencia o el volumen del consumo¹⁴⁴. Es bien sabido que los cálculos basados en el consumo resultan sustancialmente más bajos que los fundamentados en la producción, lo cual sugiere una condición permanente de exceso de oferta que eleva nuevas dudas sobre su exactitud (De Rementería, 1995; Steiner, 1997; Reuter, 1996). Los cálculos obtenidos a partir del consumo establecen cifras de drogadictos y usuarios en los principales mercados. Las varias dosis que exigen los adictos, así como la frecuencia de uso de éstos y los no adictos, se establecen posteriormente. De estas cifras surge el consumo total. Sin embargo, compararlas con cálculos de producción y tráfico puede llevar a conclusiones absurdas. Algunos cálculos sobre la marihuana que se produce en México y se exporta de modo ilegal a Estados Unidos implican, por ejemplo, que ¡aproximadamente un tercio de los estadounidenses entre 15 y 50 años de edad sean adictos a ella! (Reuter, 1996).

El impacto de la industria sobre un país no sólo depende del valor agregado de ésta, sino también de la cantidad de ingresos ilícitos que sus ciudadanos generan en el extranjero y luego importan, y viceversa del ingreso generado internamente que sale del país. Otros problemas metodológicos adicionales surgen si se toma en consideración la participación de expatriados de las naciones andinas, especialmente colombianos, en las actividades de mercadeo de drogas en el exterior. Sus ganancias no son valor agregado andino, pero pueden ser invertidas en la región andina y, como lo indican las evidencias, al menos parte de ellas en efecto lo son (Thoumi, 1994).

Una gran cantidad del valor agregado de la industria que capturan los residentes andinos es generada por la diferencia entre los precios mayoristas de la cocaína en estos países y en los Estados Unidos, la cual aumenta dicho precio cerca de diez veces, y por la diferencia, aún mayor, que se registra entre los precios andinos y los europeos. Además, es necesario estimar los ingresos generados en otros mercados. Para ilustrar este punto es útil mirar la estructura de precios de la industria colombiana de la cocaína hacia 1995¹⁴⁵. La hoja de coca necesaria para producir un kilo de cocaína costaba entre US\$400 y US\$600. Un kilo de pasta de coca valía alrededor de US\$800, y uno de base de cocaína, US\$1.000. Los precios mayoristas oscilaban entre US\$1.500 y US\$1.800 por kilo; las ventas al por mayor de 200 o más kilos se vendían en el puerto de entrada a Estados Unidos a aproximadamente US\$18.000. Estas cifras aumentaban rápidamente en cada transacción¹⁴⁶. En el ámbito minorista, un kilo de cocaína vendida en gramos y con una pureza de 60% o 70% podía generar US\$120.000¹⁴⁷.

Los precios europeos han sido significativamente más elevados; en muchas ciudades europeas los precios de venta al por mayor ascendían a US\$25.000 por kilo, aunque informes recientes indican que han

¹⁴⁴ Las preguntas típicas de este tipo de encuestas son: ¿ha consumido alguna vez una droga específica?, ¿lo ha hecho en el último año?, ¿en el último mes? Estas preguntas no proveen buenos datos sobre frecuencia, patrones, cantidades y ambientes en los cuales se consumen las drogas. En efecto, las preguntas no han sido concebidas para determinar el volumen del consumo de droga ni su causalidad, sino para identificar personas que infringen la ley, y recuerdan las preguntas de los sacerdotes católicos durante la confesión, hechas para averiguar qué pecados se cometieron, pero no más que eso.

¹⁴⁵ Estos datos se basan en Rocha (1997) y Uribe (1997) y son comparables a los que utiliza el UNDCP (1997: 126).

¹⁴⁶ Los servicios de inteligencia de Estados Unidos indican que la cocaína se transa entre cuatro y cinco veces antes de llegar al consumidor.

¹⁴⁷ Esta cifra exagera el ingreso del traficante, ya que muchos proveedores son también usuarios o adictos que trafican para sostener su hábito, es decir consumen parte del producto que venden el cual han obtenido a precios mucho más bajos.

ido cayendo a niveles comparables a los de los Estados Unidos, y que en ciudades como Ámsterdam los precios de la cocaína son ya comparables a los de los Estados Unidos (Thoumi, 1999).

Esta estructura de precios tiene varias implicaciones importantes. Primera, las ganancias de la droga en los países primordialmente productores dependen de quién la exporta de modo ilegal a los mercados extranjeros. Si lo hacen ciudadanos de dichos países, sus ganancias son mucho mayores que si lo hacen extranjeros. A pesar de los elevadísimos costos de transporte entre América Latina y los Estados Unidos, que van desde US\$2.500 por kilo (Zabludoff, 1996) hasta el 50% del peso, las ganancias de los traficantes en este punto del negocio son enormes en comparación con las de etapas previas. En segundo lugar, los exportadores andinos de cocaína y heroína no necesitan retornar a sus países la mayor parte de sus utilidades para pagar las drogas que exportan. La mayoría de estas utilidades pueden lavarse e invertirse en cualquier parte. No sorprende que estudios sobre flujos de capital inexplicables en la balanza de pagos de Colombia (Correa, 1984; Urrutia y Pontón, 1993; Rocha, 1997) muestren que éstos se explican estadísticamente por las diferencias de tasas de interés en los Estados Unidos y en Colombia y por las expectativas de devaluación en Colombia y no estén relacionados con las estimaciones del valor de las exportaciones ilegales. Los flujos de capitales de las drogas ilícitas se comportan de manera similar a cualquier otro flujo internacional y reciben la influencia de las condiciones macroeconómicas de los Estados Unidos, de los países andinos y de otros; en ellos también tienen injerencia sus políticas fiscales y monetarias. Finalmente, es necesario señalar una fuente “política” de sesgo en la obtención de este tipo de cifras. Los cálculos del tamaño de la industria ilegal no sólo son de interés analítico, sino que, además, tienen implicaciones políticas y de formulación de leyes y otras normas. Durante los últimos 15 años, por ejemplo, los países productores de coca han recibido apoyo internacional para ayudar a erradicar las plantaciones. Por lo tanto, muchos políticos locales creen que una petición exitosa de ayuda extranjera se relaciona directamente con el tamaño de la industria ilegal. En Bolivia, esto ha sido especialmente notorio, y no sorprende que los cálculos bolivianos llevados a cabo por investigadores cercanos al gobierno hayan mostrado la tendencia a ser más elevados que los realizados por los Estados Unidos¹⁴⁸.

Todos los problemas metodológicos mencionados presentan advertencias sobre las cifras frecuentemente utilizadas, en especial cuando no existe descripción detallada de los pasos sucesivos que condujeron a ellas. No hay duda de que un análisis de la industria de las drogas ilegales debe ser extremadamente cauteloso cuando utiliza cualquier dato.

II. LOS CÁLCULOS COLOMBIANOS

Durante los últimos 25 años, se han hecho varios intentos por establecer el tamaño de algunas partes de la industria de las drogas ilegales (Junguito y Caballero 1979; Ruiz Hernández, 1979; Gómez, 1985, 1988 y 1990; Caballero, 1988; Kalmanovitz, 1990; Sarmiento, 1990; Urrutia, 1990; Kalmanovitz y Bernal, 1994; Gómez y Santa María, 1994; Vargas y Barragán, 1995; Steiner, 1997; Rocha, 1997; Uribe, 1997, entre otros). Éstos son los estudios más serios en este campo y han sido examinados por Thoumi (1993 y 1994), Steiner (1997) y Rocha (1997). Ha habido otros cálculos e informes periodísticos que ofrecen cifras mucho más elevadas, algunas veces exceden de manera drástica el ámbito de lo posible, como el de Freemantle que ya se mencionó.

¹⁴⁸ Por ejemplo, Machicado (1992: 93) calcula que la coca producida en Bolivia en 1988 fue suficiente para producir 546,9 toneladas de cocaína. El U. S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters (1990), calculaba una producción mundial total de cocaína de 750 toneladas para 1988, 254 de las cuales eran atribuidas a la coca boliviana.

Los cálculos más serios se basan en cifras del gobierno de los Estados Unidos sobre área total cultivada en Los Andes. Sin embargo, los supuestos sobre las variables necesarias anotadas antes, varían ampliamente, de manera que los cálculos recaen en un rango muy amplio. La tabla 4.1 presenta los resultados de los dos estudios más recientes (Steiner, 1997 y Rocha, 1997). Según Steiner, el ingreso total de las drogas ilícitas para los primeros años de la década de los ochenta asciende a US\$2.000 millones anuales; aumenta drásticamente a más de US\$4.000 millones en 1984 y fluctúa ampliamente entre US\$1.000 millones y US\$3.000 millones durante el resto de la década. Entre 1989 y 1995 tiende a estabilizarse en cerca de \$2.500 millones. Rocha calcula el ingreso total entre 1981 y 1994. Para el período 1985-1994 también genera cifras máximas y mínimas, según los supuestos sobre la cocaína. Los mínimos son bastante bajos: después de 1983, nunca superan US\$1.000 millones. Los máximos de Rocha están entre US\$2.500 y US\$4.000 millones para el período entre 1984 y 1988, suben a US\$6.500 millones durante los dos años siguientes y luego caen a entre US\$3.000 millones y US\$4.000 millones en los últimos cuatro años. Los cálculos de Rocha también muestran la importancia de posibles supuestos alternativos, pues en varios años sus máximos son diez o más veces mayores que sus mínimos lo cual resalta la debilidad de cualquier estimación.

CUADRO 1 - INGRESO DE LAS DROGAS ILEGALES EN COLOMBIA (Millones de dólares)

AÑO	ROCHA 1977				STEINER 1977					
	Cocaína	Heroína	Marihuana	Total	Cocaína (Min)	Cocaína (Max)	Heroína	Marihuana	Total (Min)	Total (Max)
1980	1386			1386						
1981	1933		137	2070	1358				1358	
1982	1819		65	1884	2484			133	2617	
1983	1868		79	1947	1294			133	1427	
1984	4093		79	4172	671			83	754	
1985	2933		20	2953	947	3817		26	973	3843
1986	939		34	973	845	3340		21	866	3361
1987	1311		152	1463	493	2386		57	550	2443
1988	1395		290	1685	533	3658		49	582	3707
1989	2485		94	2579	677	6677		22	699	6699
1990	2341		48	2389	503	6435		20	523	6455
1991	1400	756	83	2239	161	3965	27	45	233	4037
1992	1822	556	89	2667	331	3323	163	53	547	3539
1993	1363	756	368	2487	357	2999	270	140	767	3409
1994	1176	756	329	2261	194	2625	424	182	800	3231
1995	1446	756	333	2535						

Las cifras Steiner (1997) y Rocha (1997) resaltan la importancia de la drástica caída de los precios de la cocaína a partir de los primeros años ochenta, la cual redujo el ingreso total la misma. También coinciden en mostrar un descenso en la importancia de la marihuana durante los años ochenta, y luego un repunte de esta rama de la industria ilegal en los noventa. Ambos alertan al lector sobre la mayor incertidumbre con

respecto a las cifras de la heroína. En efecto, ninguno de los dos tiene cálculos para los años anteriores a 1991, a pesar de informes de la Policía que mencionan la existencia de plantaciones de amapola desde 1986 (véase capítulo tercero); Steiner consideró que no era viable desarrollar buenos cálculos al respecto y optó por presentar una cifra constante en todos los años.

Como se anotó arriba, los cálculos sobre ingresos provenientes de la droga son inciertos y frecuentemente contradictorios. Por ejemplo, el estudio de S. Uribe (1997), basado en los cómputos usuales de área de cultivo y en trabajo de campo en las regiones de producción ilícita, calcula el valor agregado interno de la cocaína y la heroína, el cual se genera con el procesamiento de coca y amapola cultivadas localmente, en US\$1.200 millones (excluyendo la pasta de coca y la base de cocaína importada de Perú y de Bolivia). Este cálculo solamente cubre el valor agregado generado en el proceso de producción hasta el punto en el cual los laboratorios venden sus drogas en Colombia, y presenta un orden de magnitud del valor agregado generado por campesinos, recolectores, químicos, refinadores, etc., en las regiones de los cultivos ilícitos. Los cálculos de Uribe son más altos que los mínimos de Rocha para la cocaína, y similares a los totales de ingresos por cocaína calculados por Steiner. Puesto que los cómputos de Uribe no incluyen la parte más lucrativa del negocio —el tráfico—, claramente implican ingresos por cocaína sustancialmente más elevados¹⁴⁹.

Todos los cálculos tienen sesgos importantes; entre ellos, los siguientes: primero, no hay datos confiables sobre costos reales de transporte a través del Caribe y de América Central hacia los Estados Unidos. Como se argumentó en el capítulo tercero, los mexicanos pueden estar cobrando a los colombianos hasta un 50% del valor de la cocaína que introducen en Estados Unidos desde México. Tradicionalmente, la DEA ha previsto que los costos de transporte oscilan entre un 10% y un 15% del precio mayorista en el puerto estadounidense de entrada. Los cálculos, sin embargo, dependen de manera crucial de la proporción de la exportación que, se supone, pasa por México. En cualquier caso, esto quiere decir que el valor agregado generado por el transporte de la cocaína excede el generado por todos los productores y traficantes hasta el momento en que se exporta la droga de los países andinos. Esto es así porque estos deben deducir del precio de venta el costo de todos los insumos físicos utilizados hasta ese momento. En segundo lugar, el elevado número de colombianos encarcelados en todo el mundo acusados de narcotráfico, hace evidente su participación dentro de los Estados Unidos, Europa y otros mercados, pero no hay estudios que calculen los ingresos de esos colombianos ni la porción de lo que ellos envían a su país. En tercer lugar, también están involucrados en las exportaciones bolivianas y peruanas. Más aún, los cálculos de Steiner y Rocha se centran en el valor agregado colombiano y no incluyen las ganancias de ciudadanos de esta nacionalidad implicados en tráfico dentro de los Estados Unidos, Bolivia o Perú. En cuarto lugar, estos cálculos no incluyen ingresos de la industria ilegal generados por ventas dentro de Colombia. En quinto lugar, ambos cálculos deducen los costos del lavado de dineros de los ingresos brutos. Esto supone de manera implícita que los costos de lavado de dinero y de bienes forman parte del valor agregado extranjero o que el lavado de dineros no forma parte de la industria de las drogas ilegales. En cualquiera de los dos casos, esta suposición muestra sesgos a la subestimación en los cálculos, en especial si se tiene en cuenta que no hay duda de que muchos colombianos participan en actividades de lavado y se benefician de ellas, como se verá en el capítulo sexto.

Para estudiar el impacto de la industria de las drogas ilegales sobre un país, se debe solamente considerar no solamente el valor agregado nacional, sino la cantidad de recursos que la industria controla en un

¹⁴⁹ Los estudios de Rocha y de Uribe formaron parte del proyecto patrocinado por el UNDP que yo coordiné. Cada uno de los autores tenía convicciones muy fuertes y yo no logré hacerlos acordar un conjunto común de supuestos sobre las variables que se presentaron más arriba, y opté por publicar ambos estudios en el mismo libro, a pesar de estas inconsistencias evidentes.

determinado momento. El punto es simplemente que los cálculos de los ingresos ilegales relevantes para la economía colombiana deberían incluir el valor agregado de dicha industria que termina en manos de colombianos dentro del país y fuera de él. Puede afirmarse que es más probable que los ingresos de los colombianos residentes en el país tengan mayor impacto sobre Colombia que los ingresos de los colombianos residentes en el exterior. En este caso, sería necesario determinar una porción de estos ingresos que pudiera ser enviada para ser consumida o invertida en Colombia afectando la economía del país.

Se debería mencionar otro asunto relacionado con el ingreso de los dineros de la industria de las drogas que ya han sido lavados. Algunos cálculos muestran un mayor ingreso ilícito a comienzos de los años ochenta que en los noventa, a causa del descenso de aproximadamente 75% en los precios internacionales de la cocaína. Sin embargo, hacia 1990 la industria de las drogas ilegales había acumulado grandes inversiones que estaban produciendo ingresos. Estas entradas también forman parte de la base económica de la industria y afectan su capacidad para influir sobre la economía colombiana. Infortunadamente, es muy difícil (si no imposible) evaluar esta porción del ingreso de los actores en industria ilícita, y no hay cálculos disponibles.

Para evaluar los cálculos del tamaño de los ingresos de la industria ilegal, es necesario comparar la subvaluación que surge del hecho de ignorar los que reporta el mercadeo de heroína, cocaína y otras drogas fuera de Colombia y que es factible transferir al país, los cuales bien pueden ser “enormes”, con la posible subvaluación de costos en los cuales incurren los traficantes colombianos en la etapa de la exportación ilegal. En balance, es probable que los estudios sobre el tamaño de la industria de las drogas ilegales subestimen el ingreso colombiano relevante, que puede estar alrededor de los US\$4.000 millones anuales al no incluir ingresos que provienen de bienes lavados.

Es interesante señalar que los cálculos del tamaño indican una importancia descendiente de la industria ilegal tanto en las exportaciones como en el PIB. A comienzos y mediados de los años ochenta, el PIB era, aproximadamente, US\$36.000 millones, medidos en dólares corrientes. Durante los años noventa, el PIB creció notoriamente: US\$68.600 en 1994 y US\$96.300 millones en 1997¹⁵⁰. Según estos cálculos, el valor agregado generado por la industria ilegal de las drogas a comienzos de los años ochenta estaba alrededor del 7% del PIB, pero hacia finales de los noventa había bajado a entre 3% y 4%.

Una conclusión similar se obtiene cuando se compara el ingreso de las drogas ilícitas con el total de exportaciones de bienes y servicios. A comienzos de los ochenta, fluctuaban entre US\$4.000 millones y US\$5.000 millones. Desde 1987, el total de las exportaciones aumentó: llegó en 1994 a US\$12.100 millones y a US\$15.900 millones en 1997. No hay duda de que a comienzos de los años ochenta las exportaciones de drogas ilegales constituyan una proporción mucho más elevada del total de las exportaciones que a finales de los noventa.

El empleo es otra variable importante del tamaño de la industria de la droga. Como es de esperar, los cálculos al respecto también están sujetos a grandes márgenes de error. A pesar de las dificultades de medición que surgen de la natural renuencia de empleadores y empleados a dar información, del carácter temporal de muchos cargos relacionados con la droga, así como de la naturaleza múltiple de la producción de numerosas fincas familiares pequeñas en las cuales los miembros de la familia trabajan en diferentes cultivos. S. Uribe (1997) calculó que en 1995 la producción de coca y de amapola arrojó el equivalente a 40.000 empleos de tiempo completo.

Zabludoff (1996), utilizando datos de las agencias de inteligencia estadounidenses, opina que el núcleo de gerencia de los diez mayores carteles colombianos estaba conformado por alrededor de 500 personas,

¹⁵⁰ Todas las cifras relacionadas con PIB, total de exportaciones de bienes y servicios, población total y población económicamente activa para Colombia, Bolivia y Perú que se usan en este capítulo provienen de la base de datos en línea del BID. Todos los datos están en dólares. Los datos de exportación del BID provienen del FMI.

quienes, a su vez, ocupaban a 5.000 más, contando operarios de laboratorio, personal de transporte, lavadores de dinero y otros. A éstos se deben añadir mil trabajadores independientes especializados: pilotos, químicos, abogados, sicarios, consejeros financieros y otros. Algunos de ellos son de tiempo completo, pero para el negocio de las drogas trabajan solamente tiempo parcial. La industria también utilizó los servicios de un número aproximado de diez mil trabajadores, técnicos y no especializados¹⁵¹. Muchos de éstos no participaban a tiempo completo, e incluían guardias y guardaespaldas, “mulas”, operadores de radio, mensajeros, operadores de maquinaria pesada, equipos de vigilancia y otros. Además, hay un número indefinido de personas que les prestan su servicio en aerolíneas, mantenimiento de equipos de navegación aérea y comunicaciones, bancos y otras instituciones financieras, proveedores de insumos químicos y similares.

No hay duda de que existe una compleja estructura laboral relacionada con la industria de las drogas ilegales. Ésta no es, sin embargo, un gran empleador en el país. La totalidad de habitantes de Colombia en 1995 era de 35,8 millones de habitantes, y la población activa en términos económicos superaba los 23,7 millones, cifras que muestran que el empleo que genera la industria ilegal de las drogas no es importante en sentido global, aunque sí lo es en las regiones donde se cultivan la coca y la amapola.

III. LOS CÁLCULOS BOLIVIANOS

No sorprende que los cálculos del tamaño de la industria ilegal en Bolivia también fluctúen en un amplio rango¹⁵². La mayoría de éstos se basa en supuestos que, según sus autores, reflejan la peculiar participación de este país en el comercio ilegal.

Los cálculos suponen que en Bolivia toda la coca ilegal se convierte en pasta de coca, y que el valor agregado que se genera en este proceso es boliviano. También presumen que extranjeros compran y exportan parte de la producción de pasta y que el resto se convierte en base de cocaína en Bolivia. Parte del valor agregado de este proceso es boliviano, y parte se atribuye a extranjeros. Un porcentaje de la base de cocaína se exporta y otro es convertido en cocaína; nuevamente el valor agregado se divide entre bolivianos y extranjeros¹⁵³. La mayoría de los cálculos supone que los extranjeros involucrados son colombianos.

Estas investigaciones también plantean una hipótesis peculiar: una porción significativa del valor agregado y las ganancias bolivianas obtenidas en la manufactura de base de cocaína y cocaína se invierten en el extranjero y nunca regresan a la economía nacional. Este supuesto se basa en la creencia de que cierta cantidad de este valor agregado termina en manos extranjeras, y en que la “capacidad de absorción” de la economía boliviana es muy pequeña, es decir, que no hay suficientes oportunidades de inversión interna para todo el capital que acumulan los traficantes bolivianos.

Bolivia es una economía pequeña y pobre que ha estado sujeta, históricamente, a enormes fluctuaciones en los precios de sus principales productos de exportación. Sus gobiernos no administraron bien estas crisis externas y en los años setenta se endeudaron notoriamente en los mercados internacionales. Durante comienzos de los años ochenta, la combinación de tasas de interés internacionales muy elevadas, colapso

¹⁵¹ La redondez de estas cifras (todas en miles y múltiplos de 5 y 10) me hacen preguntarme si no serán más que suposiciones de alguien que, aunque tiene conocimiento e información sobre la industria, no tiene bases empíricas para producir cifras sólidas.

¹⁵² Painter (1994: cap. 3) resume los cálculos disponibles desde varios años atrás. Véase también Doria Medina (1986), Ayala (1999), Joel (1999) y Steiner (1997), quienes presentan cálculos más recientes.

¹⁵³ Todos estos cálculos tienen una debilidad fundamental porque no hay bases sólidas para determinar las proporciones en las cuales bolivianos y no bolivianos controlan los procesos. Por lo tanto, se trata de “suposiciones informadas” (“gesstimates”) como las de la nota 12.

de los precios internacionales del estaño y un gobierno populista derrochador produjo una hiperinflación y una profunda recesión.

El PIB boliviano a comienzos de los ochenta fluctuó entre US\$4.000 millones y US\$7.000 millones, dependiendo de los precios internacionales de los productos de exportación del país y de la disponibilidad de los fondos prestados. En 1985 un nuevo gobierno introdujo reformas drásticas de ajuste. El PIB de 1986 fue de US\$4.500 millones. El final de los años ochenta dejó un período de crecimiento lento con un PIB que alcanzó US\$4.800 millones en 1990. Desde entonces, la economía ha crecido firmemente con un PIB de US\$7.800 millones en 1997, ¡nivel que escasamente supera los US\$7.200 millones de 1984!

Las exportaciones oficiales de bienes y servicios fueron de US\$1.030 millones en 1980 y bajaron de manera constante hasta US\$650 millones en 1987. A partir de entonces, se fueron recuperando lentamente, y alcanzaron los US\$1.181 millones en 1994, primer año en que lograron superar el nivel de 1984. En 1997 alcanzaron los US\$1.362 millones.

La serie más larga de exportaciones bolivianas de drogas cubre el período entre 1980 y 1993, y fue elaborada por Steiner (1997: 43). Painter (1994), Álvarez (1993), De Franco y Godoy (1992) y Antezana (1995) presentan períodos más cortos, ninguno de los cuales excede los ocho años. Todas las series muestran un agudo descenso en valor agregado y exportaciones durante mediados de los años ochenta.

Las cifras de Steiner son cálculos de valor total de las exportaciones, independientemente de la cantidad realmente repatriada a Bolivia, aunque incluyen una deducción del 20% correspondiente a lavado, lo cual supone que no hay bolivianos involucrados en el lavado de dineros. Estas cifras también presuponen que los exportadores solamente reciben el precio FOB (*free on board*, puesto a bordo) es decir que los bolivianos no tienen redes propias de exportación y que no aprovechan el muy lucrativo narcotráfico y mercadeo internacional. Las cifras correspondientes a los primeros años de la década de los ochenta oscilan entre US\$700 millones y US\$800 millones, cifras del mismo orden que las exportaciones oficiales en los mismos años. Entre 1985 y 1993 están entre US\$300 millones y US\$400 millones.

La tendencia descendente se debe a precios más bajos de la coca y la cocaína, no a un descenso en la extensión cultivada con coca¹⁵⁴, y se ha sostenido incluso cuando la productividad de las fincas de coca ha aumentado (Ayala, 1999). Los cálculos del área total de cultivo muestran un aumento sustancial entre 1985 y 1993, desde aproximadamente quince mil hectáreas hasta casi cincuenta mil hectáreas. Datos más recientes señalan un leve descenso en las regiones de Yungas y Chapare, pero estos trabajos no cubren regiones de otros departamentos, donde es posible que haya nuevas plantaciones.

El trabajo de Joel (1999) presenta cifras relativamente bajas. Calcula el valor agregado directo boliviano de la industria ilegal entre US\$152 millones y US\$204 millones. Sus cálculos del valor agregado que en realidad permanece en el país están solamente entre US\$115 millones y US\$133 millones. Todos estos cálculos suponen que todas las exportaciones bolivianas son FOB. Los cálculos de Ayala (1999) están en el rango entre US\$200 millones y US\$300 millones, al igual que los de Antezana (1995).

Joel también calcula el valor agregado directo e indirecto, lo cual incluye los efectos multiplicadores de la industria de drogas ilegales sobre el resto de la economía. Estos se encuentran entre US\$227 y US\$263 millones, o entre 3,8% y 4,4% del PIB. Asimismo, Joel consideró algunos escenarios en los cuales los bolivianos controlaban una porción de sus exportaciones y la vendían en los mercados estadounidenses y europeos. Suponiendo que un cuarto de las exportaciones bolivianas de droga es manejado por bolivianos, y que la mitad de las ganancias del mercadeo internacional es repatriada, Joel encuentra que la contribución directa de la industria ilegal aumenta entre un 4% y un 7% del PIB.

¹⁵⁴ Véase, por ejemplo, el estudio de Antezana (1995). Este autor es el economista que seguía la evolución de la industria ilegal en la oficina de USAID (Oficina de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos) en La Paz.

El mismo estudio llega a un cálculo del total bruto de exportaciones de pasta de coca, base de cocaína y cocaína entre US\$156 millones y US\$242 millones. De estos, entre US\$73 y US\$109 millones entran realmente al país. Estas cifras son tan sólo entre un 8,8% y un 13,2% de los datos oficiales de exportación.

Resumiendo, las evidencias, no hay duda de que a comienzos de los años ochenta la industria de las drogas ilegales generó una parte importante del PIB, entre un 10% y un 15%, sobre todo en caso de que los bolivianos hayan exportado parte de las drogas por sí mismos. En esa época, la importancia de la industria ilegal como generadora de divisas fue mucho mayor, puesto que las exportaciones ilegales presentaron una magnitud similar a la de las oficiales.

La fuerte caída de los precios de cocaína a mediados y finales de la década, combinada con un renovado crecimiento de la economía boliviana, resultó en un notable descenso en el peso relativo de la industria ilegal en la economía. La industria ilegal es más importante como fuente de divisas que como generador de ingresos y en los años noventa las estimaciones van desde 15% hasta 25% del total de las exportaciones oficiales. El punto de la repatriación de exportaciones es importante en Bolivia y hay consenso entre los investigadores en que una porción significativa de los ingresos por este concepto permanece fuera de sus fronteras. Infortunadamente, no hay evidencias sólidas para determinar la proporción correcta.

El empleo en la coca y cocaína ilegal en Bolivia es más notable que en otros países andinos. Según Joel (1999), la industria ilícita genera 71.300 empleos directos en Chapare. El total de empleos directos e indirectos, se calcula entre 107.000 y 135.000, que equivale a entre 5% y 6,4% del total de empleos lícitos en el país. Cálculos anteriores situaban la contratación directa de la coca y la cocaína entre 120.000 y 300.000 empleos. La mayoría de estos trabajos son rurales. Estas sumas implican que las industrias de la coca y la cocaína utilizan entre un 6,7% y un 13,5% de la población económicamente activa. Las cifras de Ayala (1999) son un tanto más elevadas que las de Joel. Independientemente de la precisión de estos cálculos, no hay duda de que el empleo boliviano depende excesivamente de la industria ilícita, y la eliminación de ésta última crearía una grave crisis social y económica.

Es bastante claro que los supuestos sobre la porción de valor agregado y ganancia ilícitos que permanecen en el país son determinantes fundamentales de los efectos de la industria ilegal en Bolivia. Si la gran mayoría de los ingresos ilícitos que subsisten en el país es generada por el cultivo de coca, y si es distribuida entre los campesinos pobres, la industria tiene efectos muy positivos y no causa cambios significativos en su estructura de poder. Si éste es el caso, la mayor parte del ingreso ilegal se gasta en bienes de consumo, mejoramiento de vivienda rural y educación, y no afecta la estructura de la propiedad del sector industrial, la finca raíz y otros sectores urbanos. Si los bolivianos están involucrados en el tráfico internacional de cocaína, unos pocos individuos construirán grandes fortunas que les permitirán obtener gran influencia sobre la economía formal y el gobierno del país. De ser así, los efectos de la actividad ilícita resultarán mucho más complejos.

IV. LOS CÁLCULOS PERUANOS

Como se anotó arriba, hasta hace poco tiempo Perú fue el principal productor mundial de coca y el exportador más importante de pasta de coca y base de cocaína hacia Colombia. Las plantaciones tradicionales de coca estaban concentradas en unas pocas localidades de la Sierra. Durante los años setenta y ochenta, se expandieron de manera significativa y se esparcieron en alrededor de diez departamentos. La más grande concentración de coca ilegal se encontraba en el valle del Alto Huallaga. Morales (1989), después de realizar un extenso trabajo de campo en cinco comunidades campesinas, calculó que en 1985 había 100.000 hectáreas de coca. CUANTO (1993: 20) revisó todos los datos disponibles y produjo una

serie que cubre desde 1980 hasta 1992. Esta serie muestra un área de cultivo cercana a 128.000 hectáreas entre 1980 y 1983, aproximadamente 150.000 hectáreas para los siguientes seis años, un fuerte incremento (207.000 hectáreas) en 1990 y más crecimiento, hasta 257.000 hectáreas, en 1992. También calcula aumentos en la productividad a partir de 1985, debidos al abundante uso de fertilizantes y herbicidas, así como a mejores técnicas agrícolas. La metodología de CUANTO probablemente sobrevalora el área cultivada. Primero calcula la población total de las regiones productoras; luego, la necesaria para obtener las cosechas legales reportadas en dichas regiones, y asume que todas las personas que no están empleadas en los cultivos legales se dedican a la producción de coca. En otras palabras, supone que la oferta de tierra es infinitamente elástica y que la única limitación de la producción es la escasez de mano de obra. Álvarez y Asociados¹⁵⁵ (1996), teniendo en cuenta una revisión detallada de los cálculos disponibles y, especialmente, el trabajo de campo, concluyeron lo que parece ser un cálculo más confiable. Para 1993, ofrecen un total de entre 145.000 y 175.000 hectáreas cultivadas.

Desde comienzos de los años noventa ha habido varios informes policiales y periodísticos referentes a la presencia de cultivos de amapola en Perú. Algunos de estos informes también sugieren que las plantaciones de amapola no fueron muy exitosas. Álvarez y Asociados simplemente no pudieron encontrar datos, ni tampoco visitar en condiciones seguras las regiones en las cuales se sospechaba que existían dichas plantaciones de amapola. Por lo tanto, si es que existieron, éstas no pudieron ser estudiadas.

Como es el caso en otros países cocaleros, el área total de los cultivos creció sustancialmente a partir de 1980. Sin embargo, el peso relativo de las industrias de la coca y sus derivados en la economía peruana ha decaído drásticamente, a causa de una combinación de factores. Por una parte, como se anotó, los precios de la coca y de la cocaína han bajado notablemente. Por otra, durante los últimos años de la década de los ochenta, bajo la presidencia de Alan García, Perú sufrió una depresión con hiperinflación. Durante los años noventa, la economía peruana se ha recuperado y ha crecido en tasas relativamente elevadas. MACROCONSULT (1990) calcula que la contribución de la industria de la coca y la cocaína al PIB a comienzos de los ochenta pudo haber sido tan alta como un 11%. Álvarez y Asociados (1996) consideran, debido a los cambios ya mencionados, que en 1988 la coca y sus derivados equivalían aproximadamente a un 8% del PIB del país, y a menos de un 2% en 1995¹⁵⁶.

La evidencia presentada en el capítulo tercero muestra que una combinación de factores contribuyó a la brutal caída de los precios de la coca durante la segunda mitad de la década de los noventa. Tal como ocurrió en los otros países productores de coca, los cultivadores han evolucionado y se han convertido, además, en fabricantes de pasta de coca y base de cocaína y, en algunos casos, en refinadores de cocaína. Otro cambio interesante tuvo lugar en la distribución geográfica de las plantaciones de coca, pues están presentes en un número cada vez mayor de departamentos, evolución que paulatinamente dificulta más cualquier operación orientada a la erradicación.

La contribución de la industria ilegal a la balanza de pagos ha sido, al menos durante algunos períodos, mucho más importante que su contribución al PIB. Steiner (1997: 43) anota una serie de ingresos brutos totales para Perú entre 1980 y 1995 que a comienzos de los años ochenta aumentaron mientras decaía el total de las exportaciones oficiales de bienes y servicios. En 1980, las ganancias ilegales constituyan un 16% del total de exportaciones registradas en la balanza de pagos. Su participación creció constantemente, y en 1985 y 1986 excedieron el 26%. A partir de ese momento, el total de exportaciones oficiales se recuperó y los ingresos ilegales descendieron de manera que en 1995 solamente constituyan un 6% de las exportaciones

¹⁵⁵ Álvarez y Asociados incluía a los autores del estudio de Cuanto (1993).

¹⁵⁶ Estas cifras son consistentes con las que utiliza Steiner (1997: 43). Álvarez y Cervantes (1996) y Álvarez (1998) resumen los resultados de Álvarez y Asociados (1996). Sin embargo, Álvarez (1998) ofrece una cifra de menos del 1% para la parte del PIB peruano generada por la industria ilegal.

legales.

No sorprende que las familias cultivadoras de coca disfruten de entradas más elevadas que las de otros campesinos. Álvarez y Asociados (1996) calculan el ingreso per cápita de estas familias en cerca de US\$1.500, nivel cercano al promedio nacional y muy superior al promedio rural.

CUANTO (1993: 22) calcula el empleo directo entre 1980 y 1992. Su serie comienza en 123.000 empleados en 1980 y aumenta continuamente hasta 293.800 en 1990. Suponen que todas las familias tienen 1,9 miembros empleados en coca o cocaína, lo cual conduce a una serie que va de 64.900 familias en 1980 a 154.000 en 1992. Álvarez y Asociados (1996) calculan el empleo directo de la industria ilícita correspondiente a 1993 entre 150.000 y 174.000 puestos, o cerca de 7% de la población rural activa en términos económicos y 2% de la población activa del país.

Para concluir, hacia comienzos y mediados de los ochenta, la industria ilícita peruana era una fuente importante de divisas e ingresos, y sin duda ayudó al país a mantener algunas de sus políticas populistas de la época. Sin embargo, el peso de la industria ilegal en la economía peruana ha bajado sustancialmente y, similar al caso de Colombia, la economía peruana como un todo podría estar muy bien sin drogas, y probablemente no sufriría una profunda recesión en caso de que éstas desaparecieran. La industria todavía continúa representando una fuente importante de trabajo rural en todas las regiones cultivadoras que atraen inmigrantes. El manejo de este problema campesino sería el principal asunto por resolver mediante políticas, en caso de que la industria ilegal desapareciera.

CAPÍTULO QUINTO

EFFECTOS SOCIALES, POLÍTICOS Y AMBIENTALES DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES: CONSIDERACIONES GENERALES

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 25 años, la industria ilegal ha tenido fuertes efectos sobre Bolivia, Colombia y Perú. Puesto que las consecuencias del desarrollo de la industria han sido complejas, con frecuencia la estructura de las relaciones de causalidad es poco clara y de difícil identificación y medición. No sorprende que se expresen muchas opiniones sobre cuán buenas o malas han sido las drogas ilegales para la región andina. En el lado positivo están aquellos que afirman que la industria ilegal aportó un número significativo de empleos y divisas y que facilitó el ajuste estructural de Bolivia a finales de los años ochenta, y de Perú a principios de los noventa, lo cual impidió el colapso económico y contribuyó a su crecimiento. En el lado negativo están todos aquellos que afirman que la industria genera ciclos de bonanza y depresión en muchas regiones y que no ha sentado las bases para un desarrollo sostenible. Más importante aún, señalan la creciente violencia, la criminalidad organizada y la corrupción, que han deteriorado el clima de los negocios, aumentando los costos de la economía formal y disminuido las tasas de crecimiento económico de los países, especialmente de Colombia. Otros se centran en los efectos de la industria sobre el comportamiento, las expectativas de ingresos, los valores morales y la descomposición política.

Antes de discutir los efectos en cada uno de los países, es útil extenderse separadamente en aquellas consecuencias que son de tipos económicos, ambiental y primordialmente políticos y sociales.

II. CONSECUENCIAS PRIMORDIALMENTE ECONÓMICAS

A. TEMAS GENERALES

La industria de las drogas ilegales tiene muchas consecuencias económicas posibles sobre los países andinos, entre los cuales los más importantes probablemente son:

- a) La abundancia de divisas que genera puede sobrevalorar la moneda nacional y llevar a la pérdida de competitividad de otros productos de exportación, así como de la producción nacional que compite con las importaciones.
- b) La industria puede causar ciclos de bonanza y recesión en las regiones donde se cultiva coca, amapola y marihuana, así como en las ciudades donde se concentran las inversiones de los narcotraficantes.
- c) Las drogas ilegales pueden generar un número significativo de empleos, especialmente en las regiones cultivadoras de coca y amapolas.
- d) La industria ilegal promueve el lavado de dineros y activos.
- e) Puede distorsionar el consumo, la inversión y los patrones de importación, pues los traficantes y sus socios invierten de maneras que no son las más socialmente productivas, pero que facilitan el lavado.

Una situación similar ocurre con respecto a sus patrones de consumo que tienden a concentrarse en bienes y servicios de consumo superfluo.

- f) La industria ilegal también puede aumentar las expectativas de riqueza rápida y estimular inversiones especulativas y de alto riesgo.

Se pueden plantear muchas preguntas complejas y de difícil respuesta sobre las posibles consecuencias económicas de las drogas ilegales: ¿cuál es el peso real de esta industria en la economía de un país? La destrucción de la industria ilícita, ¿causaría una crisis económica? ¿Cuáles son sus efectos sobre la balanza de pagos y las políticas y administración fiscal y macroeconómica, sobre el empleo y el crecimiento económico o sobre el medio ambiente? En esta sección se intenta suministrar algunas respuestas admitiendo que la complejidad de la mayoría de estos asuntos no permite llegar a respuestas precisas.

Los efectos de la industria ilegal sobre un determinado país dependen al menos de los siguientes factores: (a) la estructura de la industria, es decir, el número de participantes y firmas en cada etapa del proceso de producción y mercadeo; (b) el papel del país en la industria mundial de las drogas, bien sea como productor de materias primas agrícolas, como manufacturero de drogas, lugar de tránsito o centro de lavado de dineros, etc.; (c) la manera como se genera, distribuye y lava el ingreso generado por las drogas; (d) el tamaño relativo de la industria con respecto al resto de la economía; (e) las maneras como se introducen las divisas ilegales al país; (f) los canales y vías utilizadas para lavar el ingreso ilegal de la industria, así como sus bienes acumulados. Para comprender los efectos de la industria es necesario concentrarse en estos factores.

B. EFECTOS DE LA ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El precio, ingreso y estructura de ganancias de la industria de las drogas ilegales implican que su impacto sobre un país depende fundamentalmente de la etapa del negocio en la cual participa. Primero, como se mostró en el capítulo cuarto, los precios de la cocaína y la heroína suben notablemente a medida que avanza el procesamiento y ésta pasa de los países primordialmente productores a los consumidores. El ingreso de los actores es mucho mayor en las etapas de exportación ilegal y mercadeo que en las agrícolas o manufactureras. Segundo, el empleo campesino en las primeras etapas es enorme, y va disminuyendo al compás de la transformación de la coca en cocaína y de la amapola o el opio en morfina o heroína. El refinamiento de la cocaína o la heroína puede ser rural o urbano, pero siempre emplea poca gente. En términos relativos, los exportadores ilegales son pocos. Cuando las drogas llegan a los países consumidores, el empleo vuelve a aumentar, pues la cadena de comercialización avanza desde los mayoristas hasta los minoristas. En este último nivel, hay nuevamente un gran número de participantes¹⁵⁷. Tercero, el ingreso se distribuye muy ampliamente en la etapa agrícola. También va creciendo y concentrándose durante el proceso de manufactura, y en la etapa de exportación ilegal es enorme y más concentrado, por eso algunos actores pueden acumular grandes fortunas¹⁵⁸. De ahí en adelante el nivel es alto, pero su distribución es más

¹⁵⁷ La estructura laboral de la industria es como un reloj de arena: en la base hay muchos campesinos que participan; el número de actores desciende, y en la etapa de la exportación ilegal hay muy pocos. En los países que importan drogas, el número de participantes se va expandiendo en todas las etapas, y hay muchos vendedores minoristas. Este hecho se utiliza como argumento para justificar que las políticas represivas se centren en los grandes traficantes internacionales, que son pocos y pueden ser más fáciles de identificar.

¹⁵⁸ Ésta es una razón importante por la cual los efectos económicos de la industria en Colombia son diferentes a los que tiene en Bolivia o Perú (Thoumi, 1995a).

amplia, hasta el punto de que la repartición del ingreso de los minoristas es también muy dispersa¹⁵⁹.

C. LIMITACIONES AL LAVADO DE DINERO¹⁶⁰

Los efectos económicos de la industria ilegal dependen de la facilidad que pueda existir a la hora de lavar capital e ingresos ilegales. El lavado de bienes y divisas es un fenómeno complejo que solamente ha sido estudiado recientemente y sobre cuya definición no hay un consenso. Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 introdujo el concepto de lavado de dinero y activos en la normatividad internacional definido como un proceso por el cual el origen ilegal y la propiedad de dineros y otros activos se disfrazan para que tengan una apariencia de legitimidad. Esta definición implica una coincidencia entre legitimidad y legalidad. Los estudios sobre lavado de dinero y activos se han concentrado en el sector financiero y tienden a definir el lavado como un proceso dinámico de tres etapas que requiere: primero colocar el dinero en efectivo en el sector financiero; segundo, efectuar transacciones dentro del sector financiero para esconder su origen ilegal; y tercero, invertir o gastar en consumo esos fondos en la economía legal (UNDCP, 1997; U. S. Dept. of State Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 1999: 565).

A pesar de que las definiciones del lavado de activos y dineros explícita o implícitamente equiparan legitimidad con legalidad, para entender estos procesos en los países andinos donde la economía informal es muy grande y donde muchas actividades económicas no cumplen con los requisitos impuestos por las leyes generando grandes conflictos entre los comportamientos *de jure* y *de facto*, es importante separarlas (Thoumi, 1994). De hecho, en las sociedades étnicamente diversas y mezcladas, donde una cultura dominante ha sido impuesta por medio de la conquista sobre grandes segmentos de la población, hay muchas acciones que son consideradas ilegales pero legítimas dentro de amplios grupos sociales. Éstas tienen la aprobación de las costumbres y los valores de la sociedad de a lo menos algunos de subgrupos sociales, pero son reprobadas por las leyes formales¹⁶¹.

En estos casos, al menos una parte del lavado de bienes e ingresos puede ser considerada legítima. Este factor se relaciona frecuentemente con el grado de legitimidad de las leyes del Estado y los derechos de propiedad, así como con la habilidad del primero para mediar y resolver conflictos y hacer valer los contratos.

Hasta hace poco tiempo, el lavado de bienes e ingresos no era tema de investigación o estudios académicos. Si bien los análisis sobre este tema se atienen a la definición mencionada, para los propósitos de este trabajo es útil emplear una diferente, que permita más matices y refleje las realidades sociales andinas. El lavado de bienes e ingresos se define aquí como el proceso mediante el cual bienes e ingresos obtenidos ilegalmente se enmascaran y llegan a identificarse como legales, es decir, se hace implícitamente una separación entre los conceptos de *legalidad* y *legitimidad*. Según esta definición, los bienes e ingresos pueden clasificarse en cuatro grupos: legales y legítimos, legales e ilegítimos, ilegales y legítimos e ilegales e ilegítimos.

La transformación de la ilegalidad a una aparente legalidad lava los bienes e ingresos. Requiere esconder el origen de ambos y reducir al mínimo el peligro de identificación de dicho origen una vez el proceso haya terminado. Los riesgos inherentes al proceso de lavado dependen de si los ingresos y capitales lavados son legítimos o no: cuando son ilegales pero legítimos, los costos y riesgos del lavado son sustancialmente menores que cuando son ilegales e ilegítimos porque en el primer caso la sociedad apoya

¹⁵⁹ Falco *et al.* (1997) y Reuter (1996, 1997) muestran que esta es una característica del mercado de las drogas.

¹⁶⁰ Esta sección se basa en Thoumi (1996).

¹⁶¹ La importación de cigarrillos, electrodomésticos pequeños y otros bienes de consumo de contrabando cae en esta categoría en los países andinos.

a lo menos implícitamente el proceso.

El lavado implica la existencia de procesos contrarios que “ensucian” activos e ingresos (Thoumi, 1994, 1996). En los países andinos, en los cuales se evaden muchas leyes y reglamentaciones relacionadas con actividades económicas, la legalidad y la ilegalidad acarrean costos y beneficios (De Soto, 1986). Cualquier firma que busque aumentar al máximo las ganancias, intentará capturar los beneficios de las operaciones legales e informales, al tiempo que buscará evitar los costos de ambas. Aquí es donde existe una larga tradición que consiste en que tanto personas como empresas laven y ensucien bienes, es decir, escondan capitales legales y los conviertan en ilegales, y viceversa. La existencia de estos procesos es evidencia de que el riesgo de confiscación y pérdida de activos escondidos a la legalidad sea mínima. Desde el punto de vista de cualquier empresario, la decisión de mantener una parte de sus operaciones en la legalidad y el resto por debajo, es similar a cualquier otra decisión de manejo de portafolio, en la cual hay que elegir entre bienes que traen diferentes riesgos y recompensas. En los países andinos, la mayor parte del capital ilegal ha sido tradicionalmente legítimo, es decir, su acumulación obedece a los hábitos de la sociedad y nadie cuestiona su origen. En estos casos, la razón más común para “ensuciar” capital ha sido la evasión de impuestos.

En cualquier país cada individuo tiene la capacidad para ensuciar y lavar una cierta cantidad de ingreso o capital. Específicamente, hay una cantidad de ingreso ilegal que el individuo puede gastar y de capital que puede acumular sin riesgos de confiscación o sanción penal. Estos riesgos aumentan con el tamaño del ingreso o de los bienes, pero también dependen del comportamiento del individuo, de su potencial para desarrollar una red de apoyo social, del tipo de bienes en que se invierte, y en el grado de obediencia a la ley en la sociedad. Las claves del éxito en el lavado tienen que ver con llevarlo a cabo de maneras socialmente legítimas y no llamar la atención de las autoridades responsables de hacer cumplir la ley.

El comportamiento conspicuo reduce la capacidad de lavado, mientras que un bajo perfil lo aumenta en cuanto eleva la probabilidad de que la operación de lavado no sea identificada. Cualquier organización criminal reduce sus riesgos si desarrolla una red de apoyo en la sociedad. El éxito en estas operaciones es mayor cuando el lavador puede contar con un grupo amplio y legal de parientes, amigos de infancia, compañeros de clase y otras personas cercanas que colaboren en el proceso. La necesidad de desarrollar este tipo de red está directamente relacionada con el tamaño del ingreso o los bienes a lavar. Los bienes difíciles de evaluar y aquellos que otros negocios utilizan para esconder capital son buenos medios de lavado. La finca raíz y las obras de arte favorecen esta actividad en los Andes. Finalmente, en sociedades donde infringir leyes comerciales y económicas es una práctica ampliamente aceptada y legítima, el lavado es más fácil que en el caso opuesto.

Debe anotarse que lo que en algunos casos se llama lavado de bienes no aumenta la cantidad del capital lavado en la sociedad. Por ejemplo, si una transacción de finca raíz se registra por una suma inferior al precio real, el comprador que pagó en efectivo obtiene una ventaja legal mientras que el vendedor tiene que esconder el exceso sobre el precio registrado. El vendedor bien puede tener una mayor capacidad para esconder dichos bienes, o bien emprende otros negocios que puede usar para protegerlos, pero en todo caso continúan siendo ilegales.

En sentido contrario, algunas actividades entran en la categoría de lavado de dinero, incluso cuando no son consideradas como tales. Por ejemplo, si un distribuidor de *crack* de un gueto en Estados Unidos sale de compras a un centro comercial de lujo, estará, según la definición utilizada en este estudio, lavando ingresos. Sin embargo, ni la legislación estadounidense (como todos los demás sistemas legales) ni los funcionarios del gobierno consideran esta acción como lavado, por cuenta de que gastar en bienes de consumo no durables no entra en sus categorías de lavado. Según esta perspectiva, los muchachos del gueto estarían lavando dinero solamente si terminan adquiriendo un bien que los delate. La simple acción de

comprar bienes perecederos no representa lavado. Ésta puede ser una regla pragmática pero no significa que la actividad en cuestión no es analíticamente, lavado de dinero.

El hecho de que en una sociedad predominen actividades de lavado y ensuciado de dinero implica que, formal o informalmente, muchas de ellas quedarán impunes. Los intentos en la dirección contraria pueden crear un conflicto abierto entre las leyes y reglamentos del Estado por un lado y las costumbres y prácticas sociales comunes por el otro. Por esta razón, las leyes que definen el lavado como acción que cubre todo ingreso o capital ilícito, enfrentan una fuerte oposición social y o no se imponen o no se hacen cumplir. Así, la actual legislación en muchos países, dentro de los cuales se incluyen los productores de drogas, considera el lavado como crimen solamente cuando el ingreso o los bienes están relacionados con el tráfico ilegal de drogas. El lavado de activos o de otros ingresos obtenidos ilegalmente puede ser una infracción a la ley, pero no un acto delictivo. Las leyes establecen de manera implícita una diferenciación entre bienes sucios, pero lavables y sucios e imposibles de lavar. En la región andina, Colombia tiene una de las más amplias legislaciones sobre el lavado, pues incluye ingresos y bienes obtenidos a partir de la industria de las drogas ilegales, de secuestros y extorsiones y de la corrupción en el sector público (Garzón, 1997). Perú sanciona el lavado de dinero proveniente de la droga, y las sentencias pueden llegar hasta prisión perpetua sin libertad condicional si el traficante ha colaborado con organizaciones subversivas o guerrillas (Lamas, 1995).

El lavado de dinero, originado en la evasión de impuestos, presenta problemas particulares. La actual legislación no considera estos fondos como parte del lavado. En efecto, las firmas del sector bancario internacional se oponen radicalmente a la ampliación de la definición vigente de lavado, que implicaría incluir los fondos de la evasión de impuestos. Su argumento legal es simplemente que la legislación que ataca la evasión ya existe y que no es necesario crear nuevas leyes al respecto. En realidad, muchas empresas financieras y jurisdicciones *offshore* (paraísos fiscales y financieros) se benefician enormemente del manejo de estos fondos e insisten en separar los “dineros calientes” que provienen de la evasión de impuestos de los “dineros sucios”, generados por algunas actividades criminales y por el crimen organizado internacional.

Como ya se anotó, los individuos tienen una capacidad limitada para ensuciar o lavar capital sin correr el riesgo de la confiscación. Los países también limitan la cantidad que se puede lavar, los cuales dependen del tamaño y las características estructurales de la economía.

Debido al carácter internacional del mercado de la droga, el lavado de las ganancias de la industria ilegal en los países andinos requiere dos pasos diferentes, pero relacionados entre sí. Primero, los activos e ingresos en dólares tienen que entrar al país y convertirse a moneda local. Segundo, esos activos e ingresos deben utilizarse (consumirse o invertirse) en las economías locales, a fin de minimizar el riesgo de confiscación.

Hay pocas maneras de introducir bienes ilegales a las naciones andinas, y cada una de ellas tiene sus límites. Además, como se mencionó, el hecho mismo de llevar dinero a un país no equivale a lavarlo. Las maneras más comunes de introducir bienes ilegales son: contrabando de bienes, “contrabando técnico” (importar, facturando cantidades inferiores o exportar facturando cantidades superiores y otros trucos similares, como clasificar las importaciones en rubros con aranceles más bajos), venta de divisas a bancos centrales bajo la apariencia de giros y otras transferencias o en el mercado negro o paralelo, compras de bienes en la región andina canceladas en el exterior o estableciendo en el extranjero corporaciones que invierten en los países andinos. Hay otros sistemas financieros menos conocidos como por ejemplo, la compra de cierto tipo de bonos de la deuda externa colombiana, que se adquieren en monedas extranjeras, pero que pueden cobrarse en pesos.

Todos estos canales para infiltrar divisas en un país son escasos. El contrabando está limitado por la demanda local, por la necesidad de introducir artículos de fácil ocultación y vendibles (cuyo origen no tenga

que ser justificado por el comprador)¹⁶², por controles a la exportación en otros países y por la necesidad de contar con un exportador que colabore¹⁶³.

El “contrabando técnico” se ve limitado por la demanda de bienes importados y la información sobre precios, de la cual disponen los funcionarios de aduanas. Frecuentemente, este tipo de contrabando requiere la complicidad de los funcionarios de aduana, así como del socio comercial (exportador o importador).

Las compras por parte de los bancos centrales de giros y otras transferencias dependen de la disposición de la entidad bancaria para aceptar dichos fondos sin hacer demasiadas preguntas sobre su origen.

Las compras de bienes canceladas en el extranjero también tienen sus límites, y requieren encontrar un residente andino que desee invertir fuera del país y que esté dispuesto a convertirse en cómplice en el lavado de dineros.

La creación de falsas corporaciones para introducir capitales a un país está limitada por la necesidad de justificar su idoneidad en el campo en el cual quiere desempeñarse. Más aún, si estas corporaciones son utilizadas para comprar empresas existentes, es probable que requieran la complicidad del vendedor.

Como se mencionó, algunos de los medios utilizados para introducir las divisas generadas por la industria de las drogas, no bastan para lavarlos. Por ejemplo, las ventas de contrabando en un país no lavan los bienes, pues éstos siguen siendo ilegales. No hay duda de que las ganancias por venta de importaciones de contrabando están más protegidas de las acciones de decomiso del gobierno que los ingresos de las drogas, ni de que podrían convertirse en bienes legítimos si la sociedad condona dichas transacciones. En las ciudades bolivianas, colombianas y peruanas, se ha vendido contrabando de manera abierta durante años, en zonas o barrios claramente delimitados. En estos casos, la necesidad de esconder esos bienes disminuye, pues para el gobierno es muy difícil expropiar a un gran número de comerciantes. A pesar de lo anterior, estos bienes son ilegales y sus propietarios no pueden justificarlos como generados mediante actividades económicas legales.

La estructura de las economías de los países andinos también impone restricciones importantes al uso de capitales ilegales una vez introducidos al país. En efecto, uno de los problemas que enfrentan los traficantes andinos es que la “lavandería” es pequeña. En estos países, las personas que lavan cantidades significativas de capital se hacen claramente conspicuas y son fáciles de identificar. Esto hace que lavar grandes cantidades de capital sea difícil y costoso. Rocha (1997) muestra que la economía colombiana es muy vulnerable a los capitales ilegales, justamente porque allí es difícil lavar grandes cantidades. Como se anotó en el capítulo cuarto, todos los estudios bolivianos que han hecho cálculos sobre el tamaño de la industria ilegal en Bolivia suponen que porciones significativas de las ganancias ilegales de los traficantes no regresan al país a causa de la “carencia de oportunidades de inversión”. Tal vez otra de las razones es

¹⁶² Por ejemplo, un importador usa frecuentemente importaciones legales para ocultar bienes similares importados ilegalmente.

¹⁶³ Uno de los ejemplos más notables de complicidad fue la industria estadounidense del tabaco, que exportaba grandes cantidades de cigarrillos a Panamá, Aruba, Curaçao, Margarita y otras islas del Caribe, a sabiendas de que muchos de esos productos entraban a Colombia como contrabando. El caso de Aruba es notable en este sentido, pues sus importaciones de cigarrillos constituyan el 25% de su ingreso nacional (Steiner, 1997). Curiosamente, durante años el presupuesto de publicidad de la Philip Morris excedió el valor de sus exportaciones oficiales a Colombia. La respuesta oficial de Philip Morris a los cuestionamientos por parte de funcionarios colombianos sobre estos gastos de publicidad fue simplemente que estaba intentando aumentar su participación en el mercado, ¡a pesar de que ya contaba con un 70%! (Entrevista con Miguel Fadul Jr., director de la Oficina Comercial Colombiana en Washington D. C., agosto de 1988). Desde entonces, estos hechos se conocieron y generaron una reacción de la opinión pública en contra de las compañías tabacaleras. Además, la administración Pastrana nombró una nueva Directora Nacional de Impuestos y Aduanas, Fanny Kertzman, decidida a atacar el contrabando. Como resultado, las principales compañías tabacaleras han tomado medidas para controlar sus ventas a lavadores de dinero y han pactado con el gobierno colombiano una estrategia para evitar el contrabando de cigarrillos.

que, si entran esos capitales, todo el mundo los identificará y así tendrán que enfrentar muy altos costos de protección del capital.

D. EFECTOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Tanto los cultivos ilícitos como las políticas en contra de las drogas tienen importantes efectos sobre el medio ambiente. Infortunadamente, los estudios sobre este tema son escasos, muy espaciados y dejan sin respuesta muchas preguntas importantes.

Una porción sustancial de la expansión de los cultivos de coca y amapola se ha realizado a expensas de bosques primarios tropicales. Se han destruido bosques húmedos situados en zonas de altitud baja para sembrar coca, y bosques altos para el cultivo de las amapolas. La pérdida ambiental excede el área de cultivo, porque para cada hectárea de coca o de amapola los campesinos talan tres o cuatro hectáreas de bosque.

Los cultivos ilícitos tienen otros efectos negativos sobre el medio ambiente. Los campesinos utilizan herbicidas y fertilizantes de contrabando que, por lo general, han sido prohibidos en Estados Unidos o Europa a causa de sus efectos nocivos sobre el medio ambiente o sobre la salud de los campesinos. Los químicos que se manejan para refinar las drogas se almacenan generalmente sin precauciones de seguridad y pueden derramarse. Es sabido que después de utilizarlos, o cuando se acercan las autoridades, los campesinos derraman los químicos en el suelo para eliminar las pruebas del delito —contaminando así la provisión de agua del subsuelo— o los tiran a los ríos y arroyos generando enorme daño ecológico.

La destrucción de bosques de las zonas elevadas tiene efectos extremadamente negativos sobre las reservas de agua. En efecto, partes de Los Andes, que han sido señaladas por su inmensa abundancia de agua, están en peligro de perder su más valioso recurso. El bosque tropical alto es extremadamente difícil de recuperar una vez se ha destruido. Este problema es especialmente importante en Colombia, donde existen cultivos de amapola.

Algunas de las políticas antidrogas también provocan daños ambientales. Este ha sido un argumento fuerte en contra de la erradicación y la fumigación aérea en todos los países cultivadores de coca, amapola y marihuana. Sin embargo, herbicidas irrigados en campañas de erradicación, como el glifosato (el más común herbicida vendido en Estados Unidos para uso hogareño bajo un nombre de marca común) tienen muchos usos agrícolas y se consideran más bien suaves. Es posible que el principal efecto ecológico negativo de la erradicación no tenga lugar en las áreas donde se realice, sino en otras. Como se muestra en el capítulo tercero, la historia de las plantaciones ilegales en América Latina muestra que la erradicación produce el desplazamiento de los cultivos. Si esto ocurre, uno de los subproductos más graves de la erradicación es la deforestación.

Infortunadamente, hay muchas preguntas sin respuesta tanto sobre los efectos ambientales de las drogas ilícitas como sobre las consecuencias de las políticas para eliminarlas. Algunos de los puntos que no se han resuelto son: (a) no hay duda de que, con cultivos ilegales o sin ellos, los campesinos migrarían hacia áreas rurales baldías, debido a aumentos de población y a dificultades económicas; (b) las tierras donde crece la coca son muy frágiles en términos ecológicos, y la coca es una planta excelente para ellas. La mayoría de los demás cultivos agotan dichas tierras a una velocidad muy alta. En realidad, se podría afirmar que la siembra de coca es uno de los métodos para reducir al mínimo el daño ecológico, pero se desconoce la magnitud de las diferencias de impacto ecológico de muchos cultivos; (c) a menudo se menciona la reforma agraria en regiones de cultivos ilícitos como política para impedir la migración hacia áreas vírgenes, pero no se sabe cuán eficaz podría llegar a ser dicha política.

Para concluir, los efectos ambientales de los cultivos ilícitos y las políticas antidrogas son graves, sin

embargo, ha habido muy poca investigación al respecto y abundan los vacíos en el conocimiento. Como se verá más adelante, muchas de las dificultades para el estudio de este asunto surgen de las elevadas implicaciones políticas de cualquier conclusión. La carencia de debates sensatos sobre los efectos ambientales de las drogas ilícitas y las políticas para enfrentarlas presagia graves efectos en el medio ambiente, el cual puede llegar a ser una de las principales víctimas tanto de la industria de las drogas como de la “guerra” contra ellas. En efecto, ambas contribuyen notablemente a la deforestación de la cuenca del Amazonas y los bosques elevados de Los Andes.

E. EFECTOS PRIMORDIALMENTE SOCIALES Y POLÍTICOS

1. Introducción

La industria de las drogas ilegales tiene una profunda y compleja influencia en los países andinos y muchos efectos sociales y políticos importantes. La lista de estos efectos es larga y comprende, entre otros: (a) cambios en valores y costumbres, incluyendo el creciente materialismo y consumismo, la búsqueda de ganancias rápidas, cada vez mayor exhibición de riqueza como símbolo de posición social, y la negligencia en cuanto a los efectos de las acciones individuales sobre el resto de la humanidad; b) otros cambios en el comportamiento tales como el uso progresivo de la violencia para resolver conflictos y alcanzar metas individuales; c) aumento de la corrupción tanto en el gobierno como en el sector privado; d) como ya se ha argumentado en otro estudio (Thoumi, 1994), el desarrollo de la industria ilegal fue un catalizador que agravó la debilitación del Estado y los controles sociales tradicionales.

Infortunadamente, es fácil estar de acuerdo con la importancia de estos efectos, pero muy difícil establecer y medir la causalidad exacta. El resto de este capítulo explorará la relación que existe entre las drogas ilegales y la corrupción, labor que facilita los estudios recientes sobre la corrupción.

2. Drogas ilegales y corrupción

Frecuentemente se afirma que el desarrollo de la industria de las drogas ilegales en un país conduce a un aumento notable en la corrupción, cuya relación con las drogas ilegales es, sin embargo, difícil de determinar claramente por varias razones: primera, no hay consenso sobre una definición de corrupción. Segunda, la corrupción es de difícil medición; es complejo establecer su tamaño, su alcance, su importancia, sus causas y sus consecuencias. Como se ha visto en capítulos anteriores, lo mismo se puede decir sobre la industria de las drogas ilegales. Tercera, la relación entre drogas ilegales y corrupción es circular: esta última puede estimular el desarrollo de actividades relacionadas con las drogas ilegales, y viceversa. Cuarta, la corrupción y el narcotráfico son generalmente síntomas de problemas sociales más profundos, y frecuentemente son el resultado de procesos de pérdida de la legitimidad del sistema político, debilitamiento de las instituciones civiles y falta de confianza y capital social en una sociedad.

a. Naturaleza de la corrupción

La corrupción puede ser y es definida de muchas maneras, en parte porque es un concepto recubierto con elementos culturales y porque la ciencia política no posee un paradigma unificado que permita un consenso. Tal vez por estas razones, muchos autores simplemente discuten la corrupción, pero no la definen. En efecto, en muchos casos es tratada como algo que no necesita ser definido y como un fenómeno tal que “cuando uno lo ve sabe qué es”.

La corrupción no era un tema frecuente de investigación académica antes de la década los sesenta. En años recientes, la bibliografía al respecto ha aumentado de manera significativa. La mayoría de los estudios limitan la corrupción al sector público y la definen como “un sector público mal utilizado para la ganancia privada, el abuso del gobierno como ‘botín’ para distribuir entre un grupo privilegiado, o como comportamientos del sector público que benefician a individuos privados, vulnerando el bienestar social” (Restrepo, 1994 y 1997). Bardhan (1997) y el Banco Mundial (1997) usan una manera más simple para abordar el problema y definen la corrupción como “el uso del servicio público para el lucro privado”.

Siguiendo estas definiciones, las acciones corruptas rompen a menudo leyes, como ocurre cuando los funcionarios públicos reciben “comisiones” u “honorarios” por prestar servicios. En otros casos, la corrupción puede existir sin estar acompañada por ninguna violación de la ley. Por ejemplo, un empleado del sector público puede adjudicar un contrato a un pariente, amigo o copartidario, sin cobrar “comisión” y cumpliendo con todos los requisitos legales, pero vulnerando el bienestar social. En el primer caso, la corrupción implica una infracción de la ley y de la norma ética, y en el segundo se podría afirmar que solamente se infringe una norma ética. Bardhan (1997) considera que es posible que algunos individuos participen en actos de corrupción sin infringir normas éticas. Por ejemplo, cuando el funcionario es sobornado para no torturar a un preso. En este caso el que soborna puede estar defendiendo una norma ética. Sin embargo, el potencial torturador está infringiendo otra. Es incuestionable que la corrupción siempre está relacionada con la ética.

Éste es un fenómeno generalizado y estimulado por poderes discrecionales burocráticos. “La corrupción tiene lugar en el punto de cruce de los sectores público y privado. Cada vez que un funcionario público tiene poder discrecional sobre la distribución de un beneficio o costo hacia el sector privado, se crean incentivos para el soborno” (Rose-Ackerman, 1997: 31).

La mayor parte de los estudios sobre la corrupción excluye muchos comportamientos dentro del sector privado, que son similares a los comportamientos corruptos públicos. Por ejemplo, el empleado público que cobra una “comisión” es corrupto, pero nadie que haga lo mismo en una transacción del sector privado es culpado de serlo. Estas fuentes suponen implícitamente que los empresarios y capitalistas del sector privado tienen fuertes incentivos para proteger sus intereses y establecer sistemas de control, que no existen en el sector público, y que por esa razón la justicia pública y las normas que hacen cumplir la ley pueden desentenderse de la corrupción en el sector privado.

Desde un punto de vista analítico, puede ser conveniente limitar la corrupción al sector público, pero no hay duda de que la de dicho sector se relaciona con comportamientos semejantes en el sector privado. Cuando una sociedad estimula o condona el enriquecimiento privado rápido sin interesarse por el origen del capital, la corrupción del sector público y el crimen económico del sector privado se están alimentando mutuamente. La aceptación de un soborno en el sector privado por parte de un individuo es un buen indicador de su disposición a hacer lo mismo en el sector público.

Trabajos económicos recientes sobre la corrupción se alejan de esta tradición y miran el fenómeno como algo que puede ocurrir en cualquier sector. Weinschelbaum (1998) utiliza un modelo de teoría de juegos para estudiar únicamente la corrupción en transacciones del sector privado, en parte debido a las dificultades que habría al hacer un modelo del comportamiento del gobierno¹⁶⁴.

Es posible estudiar la corrupción sin hacer juicios de valor sobre ella, pero en muchos casos, la ética, la moral y la cultura condicionan los estudios y debates al respecto. Los estudios sobre la corrupción ofrecen muchos ejemplos en los cuales se justifican o condonan actuaciones corruptas. Por ejemplo, cuando los “débiles” y “pobres” que sobornan a un empleado oficial deshonesto son descritos como “pobres víctimas”

¹⁶⁴ La tendencia a incrementar las ganancias en el sector privado es fácil de modelar, pero la función objetiva del sector gubernamental es difícil de definir y formular matemáticamente.

y “buenos”, los “fuertes” y “ricos” que hacen lo mismo son señalados como “malos”. Otros perciben a los funcionarios públicos corruptos como meros seguidores de normas sociales informales en vista de “muy bajos” e “injustos” salarios que los “obligan” a cobrar “comisiones” o “mordida” por sus servicios. Por ejemplo, la bibliografía sobre la industria de las drogas ilegales abunda en referencias sobre campesinos pobres que “se ven obligados” por las circunstancias a producir coca y pasta de coca y que “tienen” que sobornar a las autoridades locales (funcionarios del gobierno o guerrilleros) para poder producir bienes ilegales para sobrevivir¹⁶⁵. Estas formas de abordar el estudio de la corrupción hacen que los debates constructivos sobre políticas entre personas con diferentes puntos de vista al respecto sean muy difíciles, porque la discusión se desvía fácilmente hacia un asunto de moral y valores.

Como se anotó, los estudios sobre corrupción en los países andinos son escasos. El trabajo de Cepeda (1994 y 1997) es una amplia y reciente tentativa por manejar este tema. El libro incluye discusiones teóricas sobre corrupción, estudios de casos que evalúan cinco importantes agencias gubernamentales, así como educación pública, evaluación de “tramitología”, percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción, y discusiones sobre varias políticas estratégicas. Como parte de este estudio, Restrepo (1994 y 1997) revisa los estudios sobre la corrupción y la define como “un intercambio consensual que involucra al menos dos partes idóneas - una de las cuales tiene una posición de poder utilizada para buscar su propio beneficio - que son conscientes del hecho de que están rompiendo las reglas o valores que apoyan el interés general de un sistema o sociedad” (Restrepo, 1994: 3)¹⁶⁶. Esta definición ilustra algunos problemas planteados por el concepto *corrupción*. Para empezar, supone que la sociedad es lo suficientemente coherente como para que

¹⁶⁵ Quiroga (1990) presenta ejemplos para el caso de Bolivia; Morales (1989), para el de Perú, y Cano (1997), Santos Calderón (1989), Tovar (1994) y Vargas y Barragán (1995), para el de Colombia.

¹⁶⁶ La publicación de este estudio ha sido una saga que ilustra la importancia de la ética, la moral y las instituciones en la definición de la corrupción y de las políticas involucradas en su manejo. El estudio fue patrocinado por la Contraloría de Colombia. Manuel F. Becerra, el contralor general, quien actualmente está cumpliendo una condena por enriquecimiento ilícito, escribió la introducción del libro, publicado en 1994. Más aún, el coordinador del libro agradece al “Doctor Fernando Botero Zea, uno de los pioneros en el estudio de la corrupción en Colombia, quien hace varios años dictó un curso sobre el tema en la Universidad de los Andes” (Cepeda [coordinador], 1994: xiv). Botero Zea, director de la campaña presidencial de Ernesto Samper en 1994, fue acusado de recibir US\$6 millones del “Cartel” de Cali. La oficina del contralor sacó el libro de circulación poco tiempo después de su publicación. En 1997 se publicó una versión ampliada, con un título algo diferente; esta nueva versión no tiene la introducción de Becerra ni las referencias a Botero. En la nueva introducción, fechada en junio de 1995, Cepeda celebra el gobierno de Samper por su implementación de por lo menos seis importantes estrategias contra la corrupción y lo defiende, enérgicamente, de las bien conocidas acusaciones sobre la financiación de su campaña con dineros de la droga: “La administración Samper, desde antes de su posesión el 7 de agosto de 1994, estableció controles éticos en su campaña electoral, que incluían un código ético de la campaña, un fiscal, y durante la campaña expulsó públicamente a varios líderes políticos. Presentó al Congreso una ley en contra de la corrupción, la cual defendió durante su campaña. Su oponente en las elecciones (Andrés Pastrana) paradójicamente cuestionó la eficacia y sinceridad de estas medidas cinco días antes e inmediatamente después de la victoria. En su discurso de concesión a Ernesto Samper, hizo algunas insinuaciones, que se hicieron más explícitas dos días después en una rueda de prensa, arrojando una sombra de duda que vulneró gravemente las relaciones de Colombia con los Estados Unidos y otros países. El compromiso político de la administración Samper en contra de las drogas y la corrupción produjo hechos contundentes que en menos de un año aclararon esas sospechas que nunca debieron levantarse. Fueron el resultado del perverso ambiente producto de los tratos y malos comportamientos relacionados con el retorcido mundo de la droga. Este ambiente produce rumores, desconfianza, insinuaciones, falsedades y distorsiones que atirantan las relaciones humanas y abren espacio para que cualquiera que se sienta con el derecho a decir o insinuar cualquier cosa para vulnerar o destruir la imagen o la carrera de una persona como parte de un juego o un perverso y juguetón ejercicio” (Cepeda, 1997: xvi, xvii). Me declaro incapaz de entender por qué razón Cepeda, que escribió esta introducción en 1995, no la cambió antes de que el libro fuera impreso en febrero de 1997, después del flagrante fracaso de las medidas en contra de la corrupción de la campaña de Samper y de la confirmación de las sospechas de Andrés Pastrana. Aparentemente el famoso proceso 8.000 contra Samper no ocurrió.

en ella exista un consenso en torno a un interés general común. Colombia es una sociedad estratificada, fragmentada y profundamente individualista, sin cohesión ni confianza social. Lo que un grupo o individuo considera sus metas de bienestar puede entrar en conflicto directo con las de otros grupos, sean estos individuos o la mayoría de la población. En este caso, ¿quién y cómo se define “el interés general de un sistema o sociedad”? Por una falta de consenso social, la definición de corrupción para una parte de la sociedad puede diferir sustancialmente de la aceptada por otros grupos. Por ejemplo, el contrabando en Colombia ha sido muy extendido durante, por lo menos, las últimas cuatro décadas, y se han institucionalizado los sobornos a los funcionarios de aduana. Las personas involucradas en el contrabando consideran que su comportamiento es aceptado por las normas sociales, y la mayoría de los colombianos compra contrabando sin considerarse corrupta. Para otros segmentos de la población (quizá minoritarios), esos comportamientos son corruptos.

Más aún, algunos han afirmado que la corrupción es benigna e incluso hasta necesaria en ciertas circunstancias. Estudios sobre el sector informal latinoamericano (De Soto, 1986; Tokman, 1992) afirman que algunas formas de ésta surgen del exceso de regulación que promueve el desarrollo del sector informal. Por eso, muchas actividades económicas socialmente productivas no podrían llevarse a cabo sin corrupción; además, lo que representa corrupción para algunos es una estrategia de supervivencia económica para otros. Siguiendo esta línea de pensamiento, las leyes y reglamentos pueden ser clasificados como “buenos” y “malos”, e infringir leyes “malas” es “bueno”. El hecho de que no hay manera de hacer que los empresarios infrinjan solamente las leyes “malas” y cumplan las “buenas” resulta sin embargo problemático. Una vez existe la percepción de que romper una reglamentación económica es justificado, queda muy alta la probabilidad de que los actores económicos acepten violar otras leyes.

Bardhan (1997) revisa la bibliografía sobre costos y beneficios de la corrupción y concluye que desde ciertas circunstancias, en el corto plazo, ésta puede “aceitar la máquina” y facilitar transacciones y actividades económicas, mientras que en el mediano y largo plazo es muy posible que sus efectos negativos pesen más que los positivos. Esto significa que, en el largo plazo, la corrupción sea un lastre para el crecimiento económico.

La definición de Restrepo (1994) también resalta otros aspectos importantes de la corrupción. Lo que una sociedad considera como tal varía a través del tiempo y depende de los valores e instituciones políticas predominantes, así como de la ética social y la moral. Los conceptos de corrupción que aparecen en los estudios actuales tienden a reflejar los valores y el sistema político de las sociedades occidentales avanzadas (Restrepo, 1994: 5-12). Hoy en día se acepta ampliamente la importancia de las instituciones y la cultura en la definición de corrupción. Haciendo referencia a los sobornos burocráticos, Rose-Ackerman (1997: 31) afirma: “Cada Estado debe decidir cuándo legalizar este tipo de pagos y cuándo denominarlos corrupción ilegal. El vínculo adecuado entre dinero y política es profundo y los diferentes países lo resolverán de manera diferente”.

En una sociedad pobre, la adopción de políticas desarrolladas en contra de la corrupción en países ricos puede causar grandes dificultades. Es común afirmar, por ejemplo, que los bajos salarios del sector público son una de las causas de la corrupción, y que por lo tanto deberían elevarse a niveles “decentes”. Puede ser cierto que los bajos salarios estimulan la corrupción, pero en la mayoría de los países es imposible pagar sueldos “decentes” en el sector público sin que los impuestos aumenten la pobreza general. Por ejemplo, en los países andinos un mínimo salario “decente” puede definirse como el equivalente, en términos reales, a US\$20.000 o US\$30.000 anuales. Puesto que el ingreso per cápita en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú es inferior a US\$2.000, se estaría hablando de salarios al menos diez veces mayores (y en muchos casos

mucho más) que el ingreso per cápita¹⁶⁷. Por una parte, estos salarios serían imposibles de financiar con el presupuesto corriente, de manera que las expectativas de los empleados del sector público se verían frustradas. Por otra parte, aun si fuera políticamente viable que el gobierno consiguiera los fondos necesarios, el tamaño limitado del PIB del país obligaría a sectores significativos del país a recibir salarios reales muchos más bajos. En esta situación particular, la corrupción es un resultado estructural de la brecha que existe entre las expectativas de ingreso real y la baja productividad promedio de un determinado país.

Las diferencias institucionales, históricas y culturales internacionales también dificultan, si no es que imposibilitan, aplicar una definición única de corrupción en todos los países. América Latina ha tenido una tradición autoritaria acompañada por una ética de la desigualdad (Kalmanovitz, 1989). Estas circunstancias han conducido al abuso extensivo del poder por parte de líderes nacionales y locales. Al aplicar la definición de Restrepo (1994: 3), uno tiene que concluir que los líderes y las élites que no buscan mejorar el bienestar social son corruptos. Lo mismo puede decirse de muchas acciones y medidas que han llevado a su enriquecimiento.

El caso de dictadores latinoamericanos del pasado ofrece una buena ilustración de la dificultad de aplicar una única definición de corrupción en todos los contextos políticos. Los dictadores de países pequeños de Centroamérica y el Caribe, durante los años cincuenta y sesenta, manejaron sus economías como si fueran la de su propia hacienda o fábrica, explotada para su propio beneficio. Por ejemplo, en República Dominicana, “el general Rafael Leonidas Trujillo Molina amasó una enorme fortuna obligando a los empresarios a convertirlo en socio, en términos favorables, recibiendo porciones de sus bienes como regalos, etc.” (Thoumi, 1991: 101). Era imposible establecer la diferencia entre los sectores privado y público en éste y otros países, de manera que el dictador y sus aliados cercanos tenían muchas firmas “privadas” que se beneficiaban directamente de políticas gubernamentales, que él mismo formulaba e implementaba. Cuando cayó Trujillo, todas sus propiedades fueron confiscadas y reunidas bajo un enorme conglomerado financiero oficial que se convirtió en “la herencia del pueblo”. Más aún, el capitalismo depredador y las tradiciones autoritarias prevalecieron, y los partidos políticos y los políticos que controlaban el gobierno explotaron y descapitalizaron despiadadamente dichas firmas. Finalmente, se convirtieron en elefantes blancos que generaron enormes déficits gubernamentales (Thoumi, 1991: 103). Irónicamente, la corrupción dictatorial requería un mínimo de eficiencia económica y administración razonable, puesto que el dictador buscaba desmesurados beneficios mientras que la corrupción “democrática” quebraba dichas firmas, pues la mayoría de sus administradores transferían fondos a sus partidos políticos o a sus propios bolsillos o al “fondo presidencial”.

Algo muy similar ocurrió en Colombia durante la década de los noventa, cuando la descentralización fiscal transfirió extraordinarias sumas a muchos municipios con débiles instituciones, donde los grupos poderosos locales terminaron distribuyendo un botín del gobierno¹⁶⁸.

El autoritarismo está profundamente arraigado en Los Andes, donde los gobiernos no han tenido una tradición de “respondabilidad”¹⁶⁹. En el mejor de los casos, han tenido que rendir cuentas sobre sus acciones

¹⁶⁷ ¡En los Estados Unidos, un salario similar diez veces más alto que el ingreso per cápita superaría los US\$280.000 anuales!

¹⁶⁸ Informes periodísticos e investigativos, así como las noticias cotidianas durante 1998, 1999 y 2000 resaltan el extremado despojo de los fondos públicos que está teniendo lugar en el país, a pesar de los valientes esfuerzos de la Fiscalía General. En Colombia es lugar común achacar los problemas económicos del país al “neoliberalismo”. Sin embargo, durante los años noventa surgió un “neochanchillismo”, que democratizó la capacidad de participar de las rentas de la corrupción que ha sido un factor no estudiado en detalle, pero que probablemente es responsable en alto grado de dicha crisis.

¹⁶⁹ Se usa la palabra *respondabilidad* como traducción de *accountability*, término que, significativamente, no tiene equivalente exacto en español. La Inter-American Accounting Association y USAID han propuesto

ante poderosos grupos económicos, pero no son responsables ante el pueblo, y los individuos carecen de instituciones mediadoras que podrían exigir “respondabilidad”.

Se podría afirmar que en sistemas tradicionales predemocráticos, las acciones de los líderes no son corruptas, pues los valores sociales predominantes y las instituciones hacen que se espere que ellos se aprovechen de sus puestos. El punto es que en sistemas políticos patrimoniales y clientelistas, el enriquecimiento mediante el uso del poder por parte justamente de los que están en él, es un estilo de vida normal. La corrupción tiene sentido solamente cuando el beneficio privado por abuso de poder tiene lugar en un contexto democrático.

Todos los países latinoamericanos están cambiando progresivamente sus sistemas autoritarios tradicionales y desarrollando nuevas instituciones e instrumentos políticos y económicos. En estos países los papeles del Estado, los partidos políticos y las diferentes formas de la propiedad privada (capitalista, comunal, cooperativa) no están claramente establecidos. Muchos gobiernos tienen ideas claras sobre políticas y reformas que van a implementar, pero en numerosos casos el consenso social sobre ellas es débil. En gran parte de estos países la corrupción puede convertirse en un obstáculo mayúsculo para el desarrollo democrático, en cuanto lo es para la “respondabilidad”.

b. Tipos de corrupción y propensión de los países a ella

Algunas sociedades son más propensas a la corrupción que otras. Restrepo (1994: 26-27) afirma que tres factores la promueven en una sociedad: primero, cuando en un sistema autoritario se hace necesaria la corrupción para que la economía funcione, “como en la antigua Unión Soviética y en la Cuba de hoy”; segundo, cuando la corrupción es funcional para una economía de mercados y la eficiencia económica la requiere; y, tercero, “cuando una sociedad ha padecido cambios económicos, políticos y sociales muy rápidos y que no han beneficiado a grandes segmentos de la población y por tanto no han sido legitimados por la sociedad”.

Los dos primeros factores están claros. El tercero no. No hay duda de que, a mayor legitimidad del régimen, menor propensión a la corrupción. El punto es, sin embargo, que se puede lograr mayor legitimidad incluso si aumentan la desigualdad y la concentración del ingreso. Por ejemplo, las experiencias chilena y peruana bajo Pinochet y Fujimori sugieren que la estabilidad económica y el descenso drástico de la inflación pueden dar legitimidad aun cuando estén acompañadas de crecimiento económico que concentra el ingreso.

También es posible enumerar otras características que aumentan la tendencia a la corrupción. Primero, el tamaño del “botín” en relación con el PIB total y PIB per cápita. Segundo, la corrupción es dinámica. En ella los cambios están asociados con niveles y cambios del pasado. Entre más corrupción haya en una sociedad, más costoso será para los individuos no caer en ella. Los altos índices de corrupción propenden a generar una aún mayor¹⁷⁰. Tercero, a mayor segmentación social y diferencias entre grupos, a mayor fortaleza en la lealtad a la familia, el clan y otros grupos sociales menores, en oposición al país o la nación, mayor es la propensión a la corrupción. Cuarto, entre mayor sea el grado de confianza y solidaridad social, menor la propensión a la corrupción. Quinto, entre más fuerte sea la tradición autoritaria de una sociedad,

el uso de “respondabilidad”, término que no se ha generalizado a pesar de la publicación, por parte de USAID, de un boletín con el título de “Respondabilidad: Anti-corrupción”.

¹⁷⁰ Bardhan (1997) explica en detalle el modelo de Andvig y Moene (1990), el cual muestra que cuando hay mucha gente deshonesta en una sociedad, el costo de la honestidad aumenta para todos, y aquellos que actuaron honestamente en el pasado tenderán a actuar de manera deshonesta. Thoumi (1987) usando un argumento similar concluyó que Colombia estaba cayendo en una “trampa de la deshonestidad”, de la cual es muy difícil escapar.

más difícil será generar sistemas de “respondabilidad” para controlar la corrupción. Esta lista no es exhaustiva, pero resalta algunos factores que hacen que una sociedad sea vulnerable a este flagelo.

La corrupción es multidimensional y compleja, lo cual hace necesario estudiar sus diferentes tipos. Nadelmann (1993: 266-286) desarrolla una útil tipología para clasificar las diferentes formas de corrupción, y distingue tres tipos: individual, organizacional y moral.

La tipología de la corrupción individual distingue a los funcionarios corruptos por grado de complicidad en la actividad criminal. El menos corrupto es descrito como cooperador pasivo, el moderado típicamente un facilitador, y el más corrupto es el iniciador. En una de las puntas de este continuum está el policía honesto que coopera únicamente porque su familia ha sido amenazada. En el otro extremo está el jefe de policía, el general o el dictador que distribuye droga. (Nadelmann, 1993: 267)

En el segundo tipo, Nadelmann “distingue las redes organizacionales de funcionarios corruptos por tamaño, grado de sofisticación y estructura jerárquica. En un extremo estaría la corrupción que puede considerarse esporádica. En el medio hay dos formas de lo que podría llamarse corrupción sistémica. Y al otro extremo lo que podríamos denominar corrupción institucionalizada” (1993: 269).

La corrupción esporádica no forma parte de un patrón generalizado e involucra a empleados públicos que reciben sobornos de manera individual o como miembros de pequeños grupos. La corrupción sistémica es penetrante y puede ser organizada o no organizada. La diferencia entre las dos es que en la variante organizada hay un sistema jerárquico de recompensas en el cual los trabajadores del nivel más bajo dan a sus superiores la mayor parte de los sobornos recolectados. En un determinado país puede haber varios de estos “conos de recompensas”. En el caso de la corrupción sistémica desorganizada no aparecen dichos “conos de recompensas” (Nadelmann, 1993: 270).

“Cuando todos los ‘conos de recompensas’ están incluidos en un ‘cono’ nacional centralizado, o cuando sólo existe un ‘cono de recompensas’ para todo el país, se puede decir que la nación tiene corrupción institucionalizada” (270).

Bardhan (1997) clasifica la corrupción según su grado de centralización. Cuando está centralizada, un único agente del gobierno negocia los sobornos y hay bastante certeza de que el quid pro quo ocurra. Cuando la toma de decisiones gubernamentales está descentralizada y muchas agencias pueden recolectar sobornos, el procedimiento para ello es más complejo y el soborno resulta más incierto. Estos factores conducen a pérdidas de bienestar económico notoriamente mayores en el modelo de corrupción descentralizada que el centralizado.

c. Corrupción y política en Los Andes

Dos factores de la industria andina de drogas ilegales han contribuido de manera más significativa a la corrupción política en la región. Uno es el mero tamaño de la industria. Independientemente de los cálculos que se usen para definirlo, los ingresos de la industria son simplemente enormes en relación con el ingreso o el salario de todos los funcionarios públicos. Un problema relacionado con éste es que los traficantes necesitan comprar apoyo político con el fin de hacer funcionar la industria y lavar sus formidables ganancias en economías relativamente pequeñas, pero los efectos corruptores de la industria están relacionados con su estructura en cada país. Las transferencias de fondos e inversiones a gran escala son necesariamente conspicuas en tal medio, y las élites dominantes deben ser cooptadas. Como se anotó en otra parte

[...] en su mayoría los carteles de las drogas requieren solamente de redes de apoyo local para permitirles cultivar coca y amapolas y manufacturar y exportar drogas. Sin embargo, cuando se trata de lavar dinero, a menudo estos carteles necesitan ganar el favor de funcionarios de alto rango en el

gobierno central. Tal favor ofrece protección por parte de la ley. La razón por la cual los carteles de la droga se han volcado hacia la corrupción de funcionarios de alto nivel del gobierno, involucra el hecho de que la capacidad de la economía colombiana de absorber y esconder fondos ilegales es modesta (Thoumi, 1997a: 95)

Un tercer factor que condiciona el efecto corruptor de la industria de las drogas ilegales es la capacidad de los traficantes para organizarse e influir sobre las políticas gubernamentales, el entorno en el que operan de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y el sistema político en general. Entre más fuertes y sofisticadas sean las organizaciones traficantes, y entre más dispuestas estén a recurrir a la fuerza y la violencia, más fácil les será corromper el *establishment* político.

No hay duda de que las organizaciones políticas de los países andinos son vulnerables al poder de la industria de las drogas ilegales. No obstante, las diferencias entre el tamaño y la estructura de la industria y las fortalezas y debilidades institucionales de los países determinan el grado de vulnerabilidad de la organización política interna a la industria ilegal. A causa de dichas diferencias, no existe una correlación directa entre índices de corrupción y drogas. Se ha reconocido ampliamente que dichos índices son subjetivos y que se basan en la corrupción que ha percibido un grupo de empresarios —mayormente extranjeros— (Bardhan, 1997). No sorprende entonces, como se anotó en el capítulo segundo, que el índice de Transparencia Internacional está hoy en día totalmente desconectado del grado de desarrollo de la industria ilegal en los Andes¹⁷¹.

¹⁷¹ Bardhan (1997) presenta índices de corrupción correspondientes a años anteriores que confirman esta afirmación.

CAPÍTULO SEXTO

LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILEGALES EN COLOMBIA

Los efectos de la industria de las drogas ilegales en Colombia han sido más amplios y profundos que en ningún otro país andino. La lista de esos efectos es larga: incluye la acumulación de muy grandes y rápidas fortunas personales que cambiaron la estructura del poder y la naturaleza de las élites de muchas regiones¹⁷², bonanzas y depresiones económicas regionales, una moneda revaluada, aumentos sustanciales en los incentivos al contrabando, concentración de la propiedad de la tierra rural y corrupción gubernamental, conflictos con los Estados Unidos, un movimiento guerrillero fortalecido, establecimiento de organizaciones paramilitares y un aumento notable de la violencia. Ésta es tan sólo una lista parcial, pues la industria ilegal ha tenido sin duda alcances adicionales. Además del gran número de posibles efectos, éstos pueden ser muy complejos y de difícil identificación y medición. Este capítulo revisa los indicios disponibles y discute y evalúa algunos de los principales efectos de la industria.

I. EFECTOS PRIMORDIALMENTE ECONÓMICOS

A. LIMITACIONES Y EFECTOS DEL LAVADO DE DINERO

El lavado de activos e ingresos en Colombia tiene algunas características peculiares. Como se anotó, el lavado de dineros, en sí mismo, ha sido objeto de políticas solamente en épocas recientes, y no era considerado crimen en muchos países. Siguiendo una vieja tradición legal española, Colombia contaba con una antigua legislación contra el “enriquecimiento ilícito”, pero éste no estaba tipificado¹⁷³ y, por lo tanto, no se podía exigir su cumplimiento. Solamente a mediados de la década de los noventa, Colombia desarrolló una legislación que tipificaba el lavado como crimen (Garzón, 1997)¹⁷⁴.

Como se afirmó en el Capítulo Cuarto, infringir múltiples leyes y regulaciones económicas ha sido una práctica común durante muchos años y era considerada legítima en Colombia. En efecto, el gobierno ha aceptado esta realidad y periódicamente ha tomado medidas para adaptarse a ella. Durante los últimos 25 años ha habido más de diez reformas de impuestos, la mayoría de las cuales ha incluido amplias amnistías que admiten implícitamente la existencia de capitales ilegales y estimulan procesos de “ensuciar” capitales, pues crean la expectativa de futuras amnistías que permitirán lavarlos en caso de necesidad.

Como se anotó en el capítulo quinto, el lavado de dineros de la droga requiere varios pasos. Primero, hay que introducir las divisas al país, convertirlas a la moneda nacional y luego invertirlas. A pesar de un

¹⁷² La cultura popular reconoció este hecho desde comienzos de la década de los setenta, cuando se usaba denominar a los narcotraficantes “los mágicos”.

¹⁷³ Es decir, no se habían establecido las especificidades de lo que constituía un crimen, ni qué pruebas se necesitaban, ni otros aspectos legales y técnicos requeridos para aplicar la ley.

¹⁷⁴ Este desarrollo tardío de la legislación en contra del lavado no es exclusivo de Colombia. En efecto, durante la última década la promoción de este tipo de legislación ha sido una de las principales actividades de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas de la OEA (CICAD) y de la UNDCP.

ambiente legal e institucional conducente al lavado de dinero y activos, la economía colombiana tiene muchas limitaciones estructurales para esas actividades. Conforme a lo ya expresado en el capítulo anterior, todos los canales para introducir divisas ilegales son limitados.

El mercado paralelo de divisas en Colombia es pequeño y muy volátil; unos pocos millones de dólares tienen efectos significativos sobre la tasa de cambio. El tamaño de este mercado es una restricción al lavado, que se refleja en el hecho de que durante largos períodos la tasa de cambio paralela ha permanecido por debajo de la oficial, caso único en el mundo.

El trabajo detallado de Rocha (1997), sobre flujos ilegales ocultos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, indica que el valor del “contrabando técnico” (subfacturar importaciones y sobrefacturar exportaciones), además de las compras en divisas de transferencias falsas, es modesto y promedia alrededor de mil millones de dólares al año¹⁷⁵.

El trabajo similar de Steiner (1997: 87-88) arguye que no parece que ni el contrabando técnico ni la cuenta correspondiente a turismo en la balanza de pagos hayan sido utilizados para lavar dineros en cuantía significativa, pues ni su tendencia de largo plazo ni sus niveles desentonan con los de otros países. Por otra parte, también concluye que las remesas de los expatriados y el contrabando parecen haber sido utilizados para introducir dineros ilegales al país. Sus cálculos indican que por contrabando podría entrar unos US\$1.500 millones anuales y que otros flujos difíciles de explicar son del orden de US\$1.200 millones entre 1990 y 1992 y de US\$800 millones anuales desde entonces. Steiner es cauteloso en atribuir todas estas sumas a la industria ilegal, pues esa no es la única fuente de financiación para el contrabando o para los flujos de difícil explicación. Sin embargo, concluye que es probable que la mayoría del ingreso generado en el exterior por los traficantes colombianos durante los años 90, haya sido repatriado.

El gobierno colombiano ha emitido de manera intermitente bonos de deuda externa que se venden en moneda extranjera, pero se pueden cobrar en pesos, a gusto del propietario, práctica que se inició hace más de 20 años. Se trata de bonos emitidos al portador y sus intereses y posibles ganancias de capital están exentos de impuestos¹⁷⁶. Los bonos de la Ley 55 de 1992, el Decreto 700 de 1994 y el Decreto 4308 de 1995 caen dentro de esta categoría. Estas emisiones no han sido grandes. La última, de 1995, fue solamente por US\$80 millones. Quienquiera que compre estos bonos en el extranjero puede utilizarlos para convertir divisas en pesos, haciendo del Estado un posible cómplice en una operación de lavado de dinero (Thoumi, 1996).

También es probable que la afluencia de dineros de la droga utilizados para financiar la fuga de capitales haya sido muy pequeña. Puesto que en Colombia las rentas de capital son elevadas y el riesgo de expropiación por parte del Estado es muy baja, su fuga, al menos hasta finales de la década los noventa, no ha sido significativa. En efecto, la fuga de capitales ha sido un vehículo para obtener seguros contra “la revolución y el secuestro”, puesto que en Colombia el riesgo de expropiación por parte de la insurgencia y las organizaciones de criminales comunes ha sido mucho mayor que el que podría generar el Estado.

Una vez introducido al país y convertido en pesos, el capital tiene que ser utilizado internamente. Según la opinión común, ha habido tres canales principales de inversión para los fondos ilegales en Colombia: la compra de empresas existentes y la adquisición de bienes de finca raíz rural o urbana. Éstos y sus límites se discuten más adelante.

El sector privado colombiano se desarrolló en medio de una falta de confianza entre los participantes

¹⁷⁵ Colombia tuvo un control de cambios estricto hasta 1991. Desde mediados de los años setenta, el Banco de la República cambiaba frecuentemente sus políticas al respecto. Cuando el banco facilitaba los requisitos que exigía para recibir divisas se decía que había abierto su “ventanilla siniestra”, y lo contrario cuando los aumentaba. A partir de 1991 con un sistema en el cual existe un mercado paralelo legal, la “ventanilla siniestra” ha perdido importancia.

¹⁷⁶ Parece que estos bonos fueron diseñados para ser vendidos a los colombianos que habían sacado capitales del país, dando legitimidad a la evasión de controles cambiarios.

en el mercado. Los costos de transacciones y la incertidumbre son elevados, los derechos de propiedad son débiles, y no hay juez o árbitro justo para imponer el cumplimiento de los contratos y resolver conflictos. La estructura del sector privado refleja estas características. El fracaso del sector público para proveer mecanismos efectivos, a fin de hacer cumplir los contratos, es un gran incentivo para integrar verticalmente y crear conglomerados que incluyen firmas manufactureras, de publicidad, de mercadeo y de ventas al por menor. Estos conglomerados permiten muchas transacciones dentro del grupo, el cual establece sus sistemas internos para hacer valer los contratos.

Algunos de estos grupos se convirtieron en monopolios en algunos mercados, pero a diferencia de lo que ocurrió en los Estados Unidos, en el siglo XIX, la mayor parte de sus rentas no surgen de la explotación monopolista de mercados, sino de la capacidad del empresario para hacer transacciones dentro de los conglomerados a costos inferiores a los de sus competidores (Thoumi, 1996)¹⁷⁷.

El desarrollo de conglomerados económicos es una reacción del sector privado al entorno del mercado dentro del cual funciona; su existencia ha sido uno de los principales obstáculos para el desarrollo de una bolsa de valores significativa, pues la mayoría de las compañías cuyas acciones son comercializadas allí están controladas por los conglomerados, pero también han protegido a amplios segmentos del sector privado de la penetración del capital de la droga. Las acciones no son atractivas para los empresarios de la droga, ni para los fondos mutuos de inversión, ni para los inversores nacionales, pues las firmas son compañías cerradas, administradas según las estrategias del conglomerado que las controla¹⁷⁸. Las grandes inversiones sólo se hacen de acuerdo con los propietarios del conglomerado, y son muy difíciles de lograr a través del mercado bursátil. Para lavar grandes cantidades por medio de las acciones de bolsa es necesario contar con la complicidad de los conglomerados financieros, los cuales, si se prestan, tienen mucho que perder.

La finca raíz urbana se usa para lavar capitales de la droga, pero el proceso no es tan simple como podría pensarse¹⁷⁹. En Colombia es muy común registrar las transacciones de finca raíz por valores sustancialmente inferiores a los precios reales¹⁸⁰. Esta práctica permite que los compradores transfieran capital escondido a los vendedores. Si se utilizan dineros ilegales para financiar un proyecto de construcción que se vende luego de culminado, y si las escrituras contienen valores inferiores a los reales, los compradores lavan capital por medio de la compra. En este caso, ¡la industria de las drogas ilegales que ha financiado el proyecto lava el capital sucio de otro! Así, para lavar usando la finca raíz, los traficantes tienen fuertes incentivos para mantener las propiedades en su posesión o en las manos de testaferros. La finca raíz urbana ha sido utilizada para lavar dineros de la droga, pero tiene sus limitaciones, porque el costo de las redes sociales de apoyo (los testaferros) aumenta con el tamaño y limita el número de propiedades que pueden permanecer en manos de los narcotraficantes¹⁸¹. Debe admitirse, sin embargo, que es posible lavar dineros en finca raíz si el capital

¹⁷⁷ A pesar de algunas posiciones monopolistas, enfrentaron las restricciones de precios bien a partir de importaciones reales o posibles, o bien a partir de controles de precios. Por ejemplo, durante mucho tiempo el núcleo del principal conglomerado financiero era el monopolio de la cerveza, pero los controles de precios mantuvieron los de la cerveza en Colombia, entre los más bajos del mundo.

¹⁷⁸ Ésta es una razón importante para explicar por qué muy pocos hogares colombianos invierten en la bolsa y por qué el 90% o más de las transacciones de la bolsa colombiana está constituida por bonos.

¹⁷⁹ Giraldo (1990) detectó una notable caída en la financiación por parte de mercados de capitales para nuevos proyectos de construcción durante la década de los ochenta, fenómeno relacionado con el crecimiento de la industria de las drogas ilegales.

¹⁸⁰ Para impedir esto, la legislación colombiana no permite que las transacciones se registren por valores inferiores al avalúo de las propiedades, el cual infelizmente muchas veces es mucho menor que los precios de mercado.

¹⁸¹ Hay muchos informes sobre los varios cientos de apartamentos que los líderes del “Cartel de Cali” tenían en esa ciudad. La mayoría de ellos estaba vacía. Uno se pregunta cuántos más habrían comprado si no hubieran sido capturados. Es probable que muy pocos, porque eran simplemente una mala inversión.

se usa para financiar la construcción y luego se recicla en nuevos proyectos. Después de que este sistema de capas superpuestas se ha repetido varias veces, los empresarios de la droga pueden afirmar que su capital proviene de negocios de finca raíz y no del narcotráfico. Éste es un método viable pero complejo, y debe basarse en la continua demanda de nuevos edificios.

Las características del lavado de dineros mediante la finca raíz urbana, recién descrito, implican que ésta es una buena alternativa para pequeños traficantes que compran residencias y algunas propiedades de inversión para sí mismos y sus parientes cercanos, pero que resulta menos eficiente para el lavado de grandes cantidades.

El dinero de las drogas también ha fluido hacia la tierra rural. Los empresarios ilegales o sus testaferros han comprado grandes porciones de tierra, especialmente en zonas de colonización reciente, donde tanto los derechos de propiedad como la presencia del Estado son débiles¹⁸². Estas compras han tenido lugar frecuentemente en áreas de fuerte actividad guerrillera. Los empresarios de la droga han contribuido a la creación de grupos paramilitares de autodefensa los cuales, si expelen a las guerrillas, elevan los valores de la tierra. Cálculos aproximados (Reyes, 1997) indican que se han usado dineros de las drogas ilegales para comprar alrededor de cuatro o cinco millones de hectáreas de tierras de pastoreo. Éstas incluyen una amplia porción de la mejor tierra en Colombia, y es probable que las inversiones futuras sean más pequeñas que en el pasado, pues las tierras hoy disponibles son de inferior calidad. La legislación reciente sobre expropiación ha añadido otra limitación a las compras de terrenos por parte de empresarios de la droga.

El lavado de dinero en Colombia se hacía de manera más bien abierta durante los años setenta y ochenta. En cierto sentido no era lavado, pues los traficantes no intentaban necesariamente de esconder el origen de sus fondos. Simplemente invertían los excedentes de sus negocios ilegales. El gobierno empezó a aprobar leyes contra el lavado como respuesta al narcoterrorismo de los ochenta y principios de la década de los noventa. Desde entonces el gobierno ha perfeccionado esta legislación y ha desarrollado la correspondiente jurisprudencia. En consecuencia, hacia finales de los años noventa, el lavado era un asunto político constante, y se había confiscado un gran número de propiedades, aunque la expropiación o extinción de dominio, término usado en Colombia, no ha sido exitosa (véase capítulo noveno).

B. EFECTOS MACROECONÓMICOS

Los efectos macroeconómicos del negocio de las drogas ilegales también son complejos. No hay duda de que la industria aumentó la oferta de divisas, ni de que tuvo efectos similares a los de otros auges de exportaciones. En contraste con países latinoamericanos de tamaño similar o mayor, Colombia se ha distinguido por evitar los gobiernos populistas, los déficits fiscales incontrolables y los períodos de hiperinflación característicos de aquellos países, hasta mediados de los años ochenta (Urrutia, 1991). En efecto, la administración macroeconómica de Colombia ha sido notablemente estable, el país ha sido capaz de lidiar relativamente bien con auges y caídas en las exportaciones, y ha sido el único de la región en evitar la crisis de la deuda externa que sacudió a la región en los ochenta.

La gran oferta de divisas generada por la industria de las drogas ilegales tiene en Colombia efectos diferentes a los del resto de la región, porque son menos directos. Como se anotó, puesto que la mayoría de las ganancias se obtienen en la etapa de la exportación ilegal, la cantidad necesaria para pagar las exportaciones ilegales es sólo una pequeña porción del total de las ganancias. Esto hace que la afluencia de capitales de la droga sea similar a otros que responden a diferencias de tasas de interés entre Colombia y los mercados internacionales, especialmente el estadounidense, y a las expectativas de devaluación en

¹⁸² Reyes (1997) presenta una descripción detallada de este proceso.

Colombia (Urrutia y Pontón, 1993).

Las políticas macroeconómicas colombianas cambiaron significativamente en 1990, cuando Colombia se comprometió con un proceso de liberalización similar al de otros países latinoamericanos. Los principales cambios en las políticas fueron¹⁸³:

- Eliminación de controles de cambio que se habían instituido desde 1931 y ajustado en 1967. Este cambio les permitió a los colombianos tener cuentas financieras y préstamos en el extranjero, y legalizó el mercado paralelo de divisas.
- Descenso en los aranceles y eliminación de cuotas y de la mayoría de las licencias de importación.
- Flexibilización del mercado laboral, lo que facilitó despedir empleados.
- Establecimiento de un programa para privatizar las empresas públicas, que incluía los bancos que habían sido comprados por el gobierno durante una crisis financiera a comienzos de los años ochenta.
- Promoción de la inversión directa extranjera.
- Promoción de fondos privados de pensiones, como alternativa a la seguridad social.

Entre las medidas complementarias se incluía un programa de modernización del sistema judicial, el establecimiento de formas más simples de vigilancia del cumplimiento de contratos, apoyo a programas de desarrollo alternativo, desarrollo en las zonas de cultivo de coca (y más tarde en zonas de amapolas), reforma de los sistemas nacionales de licitación, así como otras medidas para eliminar los privilegios y la corrupción. Todos estos cambios fueron diseñados con el objetivo de crear una sociedad capitalista moderna, que contaba con el apoyo del Banco Mundial, el BID, al FMI y varias agencias del gobierno de los Estados Unidos.

Algunos de los efectos de estas políticas fueron semejantes a las que tuvieron lugar en otros países que hicieron reformas semejantes. Por ejemplo, la liberalización económica estuvo acompañada de grandes flujos de capitales extranjeros. A pesar de esta similitud, a finales de 1994 la DEA, preocupada por la creciente importancia mundial de la industria colombiana de las drogas ilegales, arguyó que las nuevas políticas económicas de Colombia habían facilitado la participación de la industria ilegal en el mercado internacional y que dificultaban grandemente su seguimiento y control (U.S. DEA, 1994).

Las autoridades estadounidenses insistían en que:

- Primero: la eliminación de controles de cambio facilitaba introducir grandes cantidades de dinero de la droga al país, disfrazadas de inversión extranjera.
- Segundo: la privatización de bancos, que antes eran propiedad pública, permitió a los capos de la droga comprarlos y desarrollar una estructura ostensiblemente legítima mediante el cual esconder y lavar capital.
- Tercero: los funcionarios estadounidenses advertían que Colombia carecía de leyes que restringieran el lavado de dineros, lo cual facilitaba que el de la droga entrara al país y penetrara la economía nacional.
- Cuarto: funcionarios estadounidenses sosténían que el reciente auge de la construcción “había sido financiado principalmente por grandes inversiones que usaban ingresos de la droga”.

¹⁸³ Véase Thoumi (1997) para una discusión detallada de estos acontecimientos.

La respuesta del gobierno colombiano a la DEA fue bastante enérgica (Banco de la República, 1994). En ella se afirmó que el documento de esta institución no tenía “ninguna base empírica o teórica”¹⁸⁴, presentaba sesgos contra el gobierno, contradecía “muchas afirmaciones de otras agencias de los Estados Unidos y del gobierno federal [...] y] expresaba implícitamente su preferencia por una economía altamente nacionalizada con muy poco espacio para el sector privado”. Algunos de los puntos importantes que subrayó el gobierno colombiano fueron: (a) en todos los países de América Latina que habían seguido políticas similares se registraron grandes flujos de capital, como en el caso de Colombia; (b) los controles que existían antes no habían evitado el ingreso de dineros de la droga al país; (c) la liberalización no eliminaba el requisito de registrar los capitales que entraban al país; (d) el auge de la construcción había sido financiado por un aumento significativo en créditos de asociaciones de ahorro y crédito; (e) la liberalización del sistema financiero requería que “las instituciones financieras llegaran a conocer a sus clientes y llevaran a cabo una vigilancia directa de las transacciones”; (f) la privatización de las instituciones financieras se había realizado bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria y no se había detectado la presencia de dineros de la droga en las ventas de los bancos.

Este debate ilustra las dificultades de establecer un consenso sobre relaciones de causalidad macroeconómica¹⁸⁵. Por una parte, es probable que los programas de liberalización económica facilitaran el lavado de dineros. Por otra, también es cierto que los flujos de capitales de las drogas ilícitas siguen el mismo patrón de otros movimientos de capital, y que el gobierno ha instituido sistemas para controlar tales flujos ilegales. Sin embargo, en el medio colombiano, de amplia aceptación de actividades económicas ilegales, corrupción, contrabando y una gran economía clandestina, es necesario preguntarse si es probable que muchas de las políticas del Banco de la República eran eficaces.

El documento de la DEA también ilustra los efectos de ubicar las políticas contra las drogas ilegales en una posición privilegiada, ante la cual se han de sacrificar todas las demás. En efecto, uno de los principales problemas que desencadenan las políticas contra las drogas en cualquier parte es el sacrificio que éstas requieren, tanto de otras políticas como de derechos humanos¹⁸⁶. La solicitud implícita de la DEA, de que las políticas macroeconómicas colombianas se moldeen a partir de los esfuerzos de los Estados Unidos en contra de las drogas, es un buen ejemplo de los altos costos que debe pagar una sociedad para lograr éxitos en sus políticas antidrogas. En este caso, el intento por parte de Colombia de participar en una economía globalizada tendría que sacrificarse para privilegiar objetivos diferentes, como el de luchar contra las drogas ilegales.

C. EFECTOS ESTRUCTURALES

Independientemente de la cantidad real de divisas introducidas al país por los empresarios de la droga, y de sus efectos macroeconómicos, no hay duda de que el impacto de la industria ha sido bastante grande. Según cifras de cuentas nacionales, la formación de capital del sector privado durante la década de los ochenta promedió los US\$2.800 millones al año (Thoumi, 1994). Más aún, cualquier organización criminal

¹⁸⁴ En efecto, la DEA no tiene un departamento de economía fuerte y su documento carecía del rigor común a los informes, por ejemplo, del Banco Mundial, o de la Reserva Federal. Aparentemente, el autor del texto había sido Donald Im, un joven economista vinculado a la DEA. Un documento esencialmente igual fue presentado en una conferencia en noviembre de 1994 bajo el nombre del Sr. Im (1994).

¹⁸⁵ Urrutia y Pontón (1993) y O’Byrne y Reina (1993) son buenos ejemplos de puntos de vista sólidos, pero opuestos sobre la importancia de los flujos de capital de las drogas ilegales. Los primeros afirman que estos flujos no han sido muy importantes. Los segundos afirman lo contrario.

¹⁸⁶ La bibliografía sobre estos asuntos es cuantiosa y crece continuamente. Véanse, por ejemplo, Balakar y Grinspoon (1984), McWilliams (1996), Husak (1992) y Peele (1989).

que exporte 50 o más toneladas de cocaína al año debería tener ganancias que compitan con las de los mayores conglomerados legales del país¹⁸⁷. Cualquier cálculo del tamaño y ganancias de la industria de las drogas ilegales, por conservador que sea, resaltaría la capacidad de la industria ilegal de cambiar la estructura del poder económico de Colombia (Thoumi, 1994).

Si bien se puede sostener que la industria ilegal ha penetrado muchas actividades económicas, no es posible afirmar que el desempeño de la economía colombiana ha mejorado a causa de los ingresos de la droga. En efecto, la tasa de crecimiento del PIB durante la era de la cocaína (a partir de 1980 y hasta 1997) fue de alrededor del 3,2%, mientras que durante los 30 años anteriores promedió un 5,5%. Este descenso no se puede explicar recurriendo a la crisis latinoamericana de la deuda externa de los años ochenta, que Colombia evitó, ni a caídas en los términos de intercambio o a otras condiciones externas de la misma época, peores a las de las tres décadas precedentes (Thoumi, 1994). En los últimos años el desempeño de la economía colombiana ha decaído notablemente y en 1999 registró una reducción de casi un 5% del GDP. Este fue el primer año desde el final de la Segunda Guerra Mundial en que el ingreso cayó.

Se cree comúnmente, especialmente fuera del país, que la economía colombiana se ha beneficiado de los grandes ingresos de la droga. Esto podría ser posible en el corto plazo, pero en el largo plazo es un espejismo. La mayoría de los economistas colombianos que han estudiado este punto están de acuerdo en que, en balance, la industria de las drogas ilegales ha tenido un efecto negativo sobre el desempeño de la economía colombiana. En especial, dicha industria ha actuado como catalizador que aceleró un proceso de pérdida de la legitimidad del régimen, que ha contribuido al estancamiento del país (Thoumi, 1994). Este proceso ha producido un notable descenso en la confianza, lo cual ha aumentado los costos de las transacciones¹⁸⁸, ha contribuido al aumento de la violencia y la impunidad, cuestión que ha provocado la fuga de capital “limpio”, y mayores costos de seguridad, y ha promovido expectativas de acumulación extremadamente rápida de riqueza, las cuales a su vez generaron inversiones altamente especulativas, aumentos en el número de quiebras, desfalcos, etc. Investigaciones recientes han encontrado que los aumentos en el índice de criminalidad han tenido un importante efecto de disminución de la tasa de crecimiento del ingreso del país. Consecuentemente, Rubio (1996a: 32) encuentra que “el costo del crimen en términos de crecimiento perdido excedió el 2% anual, sin incluir sus efectos en el largo plazo sobre el factor de productividad y la formación de capital”.

La mayoría de los economistas concuerdan en que Colombia puede desempeñarse bastante bien sin la economía de las drogas ilegales. El país tiene una economía diversificada, y antes del crecimiento de la industria de las drogas ilegales había generado un número significativo de manufacturas y otros productos de exportación. El manejo macroeconómico de Colombia ha sido muy prudente y estable y, como ya se anotó, este país fue el único en Latinoamérica que evitó la crisis de la deuda externa en los años ochenta. Estudios anteriores concluyen que, si las drogas desaparecieran hoy, el peor escenario sería una recesión leve de un par de años (Sarmiento, 1990; Thoumi, 1994). Luego de la crisis económica de 1999 y del fortalecimiento de las organizaciones subversivas y de autodefensa paramilitar financiadas por la droga, no hay duda de que el impacto de la industria ilegal de las drogas en la economía de Colombia ha sido muy negativo, ni de que, si el objetivo es la renovación del crecimiento económico, es necesario eliminar dicho impacto negativo.

¹⁸⁷ Un cálculo rápido sitúa las ganancias de las exportaciones, descontando los gastos de transporte, en alrededor de US\$10.000 por kilo o US\$500 millones por cada 50 toneladas. *Semana* (1996a) calcula que en 1995 los cuatro mayores conglomerados financieros tuvieron ganancias de US\$530, US\$140, US\$480 y US\$190 millones respectivamente.

¹⁸⁸ Trabajos anteriores (Thoumi, 1994 y 1995b) identificaban el alto nivel de los costos de transacción en Colombia. El trabajo reciente de Rubio (1996b) ha confirmado esta aseveración.

D. EFECTOS REGIONALES Y SECTORIALES

El impacto de la industria de las drogas ilegales en el ámbito local ha sido grande en ciudades como Barranquilla, donde estaban ubicados muchos exportadores de marihuana, y Medellín, donde vivían muchos empresarios de la cocaína de los años ochenta. Estas ciudades presentaron síntomas de la “enfermedad holandesa”¹⁸⁹ cuando la marihuana y la cocaína estaban en pleno auge. En las regiones productoras de coca, donde los precios de la misma rigen ciclos de auge y recesión, se han evidenciado efectos similares (Thoumi, 1994).

Durante los ochenta, el sindicato exportador de Medellín invirtió ampliamente en tierras rurales en el valle del Magdalena Medio. Se trataba de una región de colonización reciente, donde los derechos de la propiedad no estaban bien establecidos, y donde había una fuerte presencia guerrillera. Los narcoinversionistas promovieron la creación de grupos paramilitares de “autodefensa”, que luchaban contra la guerrilla y atacaban a muchos simpatizantes de una sociedad más igualitaria. Este proceso de compra de tierras por narcotraficantes continuó durante los años noventa.

Reyes (1997) muestra que las compras de terrenos rurales han sido grandes, aunque es imposible obtener cifras exactas. A pesar de las dificultades de la medición, Reyes sugiere que hasta 1996 los dineros de la droga habían comprado entre cuatro y cinco millones de hectáreas, es decir, el equivalente al 10% del total de las tierras de pastoreo del país. Los hallazgos de Reyes indican que la mayoría de estas compras corresponde a grandes haciendas, y que los dineros de la droga no han penetrado minifundios ni áreas de agricultura moderna. Solamente ha habido compras pequeñas en áreas cercanas a las grandes ciudades o en lugares turísticos, donde se esperan aumentos en el valor de la tierra. Sin embargo, éstas han sido menores. Reyes también encuentra que esos terrenos de pastoreo están entre los mejores del país y que son fáciles de administrar. De esta manera, posibles compras adicionales serían menos lucrativas que las ya realizadas.

Otros traficantes han mantenido un bajo perfil y han invertido en manufacturas, finca raíz urbana, servicios y otras actividades económicas. Mientras que hay algunas pruebas sobre inversiones de este tipo, se sabe poco o nada sobre los dineros que han ganado los vendedores de precursores químicos, o aquellos que han ayudado a los narcotraficantes a lavar su capital: la Policía, las Fuerzas Armadas, la guerrilla y los paramilitares que “venden servicios de seguridad” a la industria; los químicos que ayudan a refinar la cocaína y la heroína; los contrabandistas que ayudan a lavar capitales de la droga, los pequeños traficantes que han regresado de los Estados Unidos; etc. Debe hacerse hincapié en el hecho de que una porción significativa de ingresos relacionados con la droga puede no ser evidente y, por lo tanto, ser fácilmente lavada, especialmente en un país donde lavar y ensuciar dinero es un viejo arte.

Durante la mayor parte de los últimos 25 años, los efectos de la industria ilegal sobre el empleo han sido significativos en algunas regiones aisladas de Colombia, pero no en el ámbito nacional. Sin embargo, el rápido crecimiento de las plantaciones de coca y amapola de los años noventa, junto con el apoyo de la guerrilla, condujeron a la organización política de los cultivadores de coca y amapola y a que estos fueran una fuerza política que el gobierno tuvo que tener en cuenta. A finales de 1996, las marchas campesinas de protesta contra la fumigación aérea de las plantaciones de coca, instigadas por las organizaciones guerrilleras, movilizaron alrededor de 120.000 campesinos y convirtieron la fumigación en un asunto social de magnitud nacional (*Semana*, 1996b).

¹⁸⁹ Expresión que denota algunos efectos macroeconómicos de las bonanzas de productos básicos difíciles de evitar, como la revaluación de la moneda, la pérdida de competitividad internacional de la producción nacional de bienes transables internacionalmente y el crecimiento desproporcionado del sector terciario.

E. COSTOS DEL GOBIERNO EN LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”

La “guerra contra las drogas” ha obligado al gobierno a utilizar recursos que de otra manera se habrían destinado a distintos propósitos. A pesar de la importancia de este asunto, y tal vez debido a las dificultades para obtener datos confiables y a las posibles implicaciones políticas de este tipo de investigación, solamente ha habido un intento de análisis y cálculo de estos gastos por parte del gobierno (López, 1997). Este trabajo en particular no pudo obtener valores de los gastos totales del gobierno en la “guerra contra las drogas”, pero hace avances significativos en esa dirección. Específicamente, López (1997) identifica importantes características y patrones de los gastos en este tipo de actividades.

El primer problema enfrentado en este empeño fue la identificación de todas las agencias gubernamentales involucradas en el esfuerzo en contra de las drogas, así como los vínculos mutuos que existen entre ellas. Infortunadamente, no sólo conforman una compleja red institucional, sino que muchas de ellas están comprometidas únicamente de modo marginal en la lucha, lo cual hace muy difícil identificar los recursos destinados a esta labor.

Como es de esperarse, hubo muchos problemas que dificultaron y que a veces hicieron imposible obtener información confiable. Primero, una parte importante del total de los gastos complementa los programas de ayuda militar externa, los cuales son secretos por razones de seguridad nacional. Segundo, grandes gastos militares han sido dedicados a combatir simultáneamente la subversión y la droga, y no es posible separar las partes correspondientes a cada tipo de contienda. Tercero, otros grandes gastos del sector social, como los de la Consejería de la Presidencia sobre Medellín, están relacionados con la lucha contra las drogas, pero sólo una parte indeterminada puede atribuirse a este fin, pues esa capital tiene problemas en abundancia que también son objeto de ese programa. Quinto, los sistemas contables de muchas agencias gubernamentales son a menudo confusos y desorganizados, y las burocracias oficiales se niegan a suministrar información¹⁹⁰.

A pesar de estas limitaciones, López (1997) llega a conclusiones importantes. Cálculos viables de los gastos muestran que hasta 1989 el esfuerzo contra las drogas se concentraba en control y represión, mientras que la erradicación y los gastos militares y de Policía daban cuenta casi completamente de los desembolsos totales de la lucha. A partir de 1989, se alteró de modo sustancial la composición de los gastos: la participación del Ministerio de Justicia aumentó de 0,2% en 1989 a 25,4% en 1990 y a 29,6% en 1991. Estos cambios fueron inducidos principalmente por la eliminación de la extradición de nacionales en la Constitución de 1991 y la política de “sometimiento” de la administración Gaviria, la cual estimuló a muchos traficantes a entregarse.

Parece que la asignación de los gastos del gobierno en la lucha contra las drogas se hizo en respuesta a hechos específicos. Por ejemplo, el escape de Pablo Escobar de la vergonzosa prisión de La Catedral, en 1992, condujo a un gran aumento en gastos en represión, equivalente a ocho puntos en ese año (que llegaron a un 78,4% y a un 80,4%, en 1993). Después de la muerte de Escobar, a finales de 1993, la participación del Ministerio de Justicia en los gastos aumentó nuevamente hasta 34% en 1994, mientras que la participación de los gastos de represión bajó a 61,2%.

Los gastos del gobierno en el área de control de la demanda (prevención, tratamiento y rehabilitación) han sido marginales. Antes de 1993 no excedían el 1% del total. Hacia 1994 aumentaron a 4%, en respuesta a un aparente aumento en la preocupación social al respecto.

Algunos cambios en la composición de los gastos no son fácilmente explicables, tal vez a causa del carácter secreto de muchas decisiones relacionadas con la seguridad nacional. Por ejemplo, los datos

¹⁹⁰ En efecto, en algunos casos López tuvo que apelar formalmente a la legislación sobre libertad de información para tener acceso a ciertos datos.

disponibles muestran que en 1992 y 1993 subieron notablemente los egresos de las Fuerzas Armadas en represión. Estos aumentos se concentraron en la Marina, por razones que no se pueden aclarar a partir de la información disponible. Al tratar de explicar la participación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), las Fuerzas Armadas y la Policía antinarcóticos, se encuentran dificultades similares. La participación de estas entidades varía de año en año, siguiendo un patrón que el analista independiente no puede descifrar.

Los gastos cuantificables de la lucha contra las drogas han aumentado en respuesta tanto a los asesinatos de políticos importantes como a las acciones del narcoterrorismo, pero no han sido elevados. El total de gastos mensurables en la lucha contra las drogas en 1978 constituyó solamente un 0,15% del PIB. En los años siguientes esta cifra descendió hasta llegar a un 0,09%, en 1982. Esta participación se mantuvo estable hasta 1990, año siguiente al asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, y en el cual ascendió hasta 0,17%. A partir de ese momento continuó aumentando hasta un 0,24% en 1994.

Los gastos mensurables de la lucha contra la droga también han sido bajos con respecto al total del gasto público. Durante los años ochenta representaron aproximadamente un 0,6%, y aumentaron hasta 1,5%, en 1993. Es notable que los gastos de la lucha contra la droga nunca hayan excedido el 2,8% de los gastos del sector social. Esto sugiere que las reducciones en el gasto del sector público durante los años noventa, frecuentemente mencionadas por la prensa colombiana, no pueden ser atribuidas a gastos mensurables de la lucha contra las drogas. López (1997) es muy prudente en sus conclusiones, pero su detallado estudio de los patrones de la lucha contra las drogas lo lleva a concluir que éstos reflejan que los gastos, más que orientarse a iniciativas proactivas bien elaboradas, han tendido a representar reacciones ante el narcoterrorismo y las presiones internacionales.

II. LAS DROGAS ILEGALES Y EL MEDIO AMBIENTE

Es innegable que la industria de las drogas ilegales tiene muchos efectos adversos sobre el medio ambiente. Infortunadamente, hacen falta estudios detallados sobre el impacto de la producción de drogas ilegales y de las políticas contra ellas en el medio ambiente, y los intentos por avanzar en este campo se han visto frustrados por consideraciones políticas¹⁹¹. A pesar de estas deficiencias, los indicios disponibles indican que los efectos sobre el medio ambiente no sólo son negativos, sino que pueden llegar a tener proporciones devastadoras en el mediano y largo plazo. Los principales puntos nefastos que enumeran muchos analistas son similares a los referidos en el capítulo quinto. Entre ellos se incluyen:

- Los cultivos de coca y amapola que ocupan áreas anteriormente despobladas han causado la destrucción de grandes cantidades de bosques tropicales primarios. Esta destrucción es mucho mayor que el área total de los cultivos ilícitos. Ramírez (1998: 20) calcula que por cada hectárea plantada con coca se han destruido dos hectáreas de bosque. En el caso del opio, se habrán talado 2,5 hectáreas.
- Una vez cortado el bosque original, el material vegetal se quema. Este proceso mata casi todos los

¹⁹¹ Por ejemplo, en 1996, el BID, que había financiado un programa de desarrollo alternativo en Colombia, estaba interesado en determinar estos efectos ambientales. Yo encabecé un grupo de investigación que hizo una propuesta para un estudio detallado, que incluía pruebas de suelos en las regiones de los cultivos ilícitos, estudios sobre los efectos en la salud, una evaluación de los programas de erradicación, etc. En una carta dirigida a Asunción Aguilá, directora de la división del medio ambiente del BID, Héctor Moreno, director del programa colombiano de desarrollo alternativo (Plante) vetó la participación de Alejandro Reyes y Francisco Thoumi en esta investigación, que fue cancelada. Yo pude ver la carta, pero infortunadamente no se me permitió conservar una copia.

microorganismos que facilitan la absorción de nutrientes, lo cual reduce la fertilidad (Vargas, 1999: 72).

- El impacto de la industria ilegal en la provisión de agua fresca del país es altamente negativo. La destrucción de bosques tropicales primarios de altura tiene un efecto directo sobre el volumen de agua de los principales ríos del país. Ya se han detectado descensos significativos. Colombia tiene una de las mayores disponibilidades de agua fresca del mundo. Sin embargo, hay sospechas bien fundamentadas de que en pocas décadas el país enfrentará una escasez de agua.
- Parte de las prácticas de la producción de drogas también es muy nociva para los nacimientos de agua. Los campesinos utilizan fuertes herbicidas, fertilizantes y productos químicos que se derraman o cuyos residuos son desechados en los ríos o absorbidos por el suelo hacia las fuentes subterráneas contaminadas (S. Uribe, 1997). Algunas veces, los campesinos mantienen su provisión de químicos dentro de los ríos y ensenadas para prevenir su detección. Cualquier escape en un contenedor causa graves daños.
- Las prácticas de los campesinos también generan enormes peligros potenciales para la salud. La mayoría de los químicos son utilizados sin las precauciones y equipos necesarios, y se sabe que algunos de ellos son cancerígenos y han sido prohibidos en Estados Unidos y Europa. Dichos químicos son bastante baratos y se pueden comprar en los mercados negros internacionales; además, entran de contrabando a las regiones productoras. S. Uribe (1997) y Vargas (1999) encontraron que los cultivadores utilizan gramoxono, el infame paraquat utilizado durante la guerra de Vietnam, un fuerte agente cancerígeno que es ilegal en Estados Unidos, Europa y otros países. El paraquat es especialmente nocivo para el medio ambiente, porque se mezcla con los suelos arcillosos de la cuenca amazónica, en los cuales puede permanecer entre 20 y 25 años (Vargas, 1999: 75).
- La mayoría de los campesinos usa los químicos sin equipo adecuado de protección, lo cual les puede causar ampollas y otros problemas cutáneos e incluso graves incidentes de envenenamiento (Vargas, 1999).
- La rica biodiversidad de Colombia también se ve amenazada por el crecimiento de la industria de las drogas ilegales. El descenso y contaminación de la provisión de agua, así como el amplio e indiscriminado uso de químicos, puede vulnerar la flora y fauna del país. Más aún, como anota Vargas (1999), muchos químicos destinados a patógenos determinados también pueden matar otros organismos y destruir el equilibrio natural que existe entre las especies de la región.
- Las políticas antidrogas también son muy nocivas para el medio ambiente. La fumigación aérea, como otros métodos de erradicación, tiene importantes efectos negativos, además de generar fuerte oposición social y política. En efecto, Colombia es el único país andino donde se usa la fumigación aérea que, además de destruir los cultivos ilegales, acaba con otros. Es difícil para los pilotos fumigar únicamente los campos de coca o amapola, especialmente cuando vuelan alto para evitar el riesgo de recibir los disparos de la guerrilla. En muchos casos también fumigan cultivos cercanos. Otro elemento determinante surge de la práctica de los campesinos de sembrar la coca y las amapolas mezcladas con otros cultivos, para evitar la detección. Todo lo anterior significa que para erradicar una hectárea de cultivo ilegal mediante fumigación aérea es necesario fumigar un área mayor. La erradicación mediante métodos terrestres es menos dañina para el medio ambiente, pero requiere la presencia de equipos humanos en las propias plantaciones, lo cual puede ser muy peligroso, teniendo en cuenta la gran presencia de la guerrilla en las regiones involucradas.
- La erradicación induce a los campesinos a penetrar aún más en la selva y por tanto a destruir más bosque para establecer nuevos cultivos. Entre todas las fuentes de daño ecológico causadas por la erradicación, el desplazamiento de los cultivos de coca y amapola es tal vez el peor, (Ramírez, 1998;

Vargas, 1999).

- La destrucción de laboratorios de procesamiento de drogas ilegales también contribuye con frecuencia al deterioro ambiental. Las fuerzas del orden muchas veces queman los laboratorios con su contenido de productos químicos contaminantes y en ocasiones, especialmente cuando sienten algún peligro, simplemente derraman los químicos en el suelo, creando un gran riesgo de contaminación.

No hay duda de que el daño ecológico que causan los cultivos y manufactura de drogas ilegales es muy grande, ni de que en el largo plazo pueden aumentar exponencialmente. En efecto, la selva amazónica colombiana se está convirtiendo en una de las principales víctimas de las drogas ilegales y de las acciones en contra de ellas. Lamentablemente, el debate sobre estos asuntos ha sido extremadamente político e ideológico.

Los que simpatizan con los cultivadores afirman que las presiones de los campesinos por obtener tierra son muy fuertes, y que su migración hacia terrenos baldíos no puede detenerse, de manera que la deforestación tendría lugar con coca o sin ella. Más aún, dado que este cultivo se puede sostener por más tiempo en estas frágiles tierras, es el que reduce al mínimo el daño ambiental¹⁹². Los que se oponen a los cultivos ilegales sostienen que las ganancias ilícitas de la droga constituyen un poderoso incentivo para la migración y la destrucción de la selva. Hay que añadir que por cada hectárea de coca o amapola, los campesinos destruyen varias más de bosque primario. Finalmente, se afirma que la mayoría de los campesinos son oportunistas, carecen de raíces locales o planes a largo plazo de asentarse en aquellas regiones, donde su único objetivo es sembrar cultivos ilícitos. En este tipo de debate se están dejando de lado varias preguntas importantes. Por ejemplo, ¿cuál sería la migración real si no existieran los cultivos ilícitos? ¿Qué porción de la migración ha sido causada por la violencia y el desplazamiento de campesinos en zonas rurales? ¿Cuál ha sido el papel de la fracasada reforma agraria en la promoción de la migración campesina?

El debate sobre los efectos de la fumigación aérea también es confuso y está ideológicamente cargado. Por una parte, los campesinos y la guerrilla se han opuesto a la fumigación aérea con glifosato y otros herbicidas, basándose en la afirmación de que dichos productos convierten la tierra en desierto de manera irrevocable, a la vez que presentan un peligro para las mujeres embarazadas y los niños pequeños. Evaden explicar la razón por la cual dichos efectos negativos no parecen estar asociados con el 80% del glifosato que se usa en la agricultura moderna colombiana, ni en su amplio uso en Estados Unidos bajo la marca genérica de Roundup, el más común de los herbicidas domésticos en ese país. Contrariamente, los defensores de la erradicación muestran la tendencia a reducir al mínimo los efectos negativos de los químicos utilizados¹⁹³. Entre éstos vale la pena mencionar al menos los siguientes: (a) el glifosato está diseñado para ser aplicado manualmente y a no más de un par de metros de la planta. Los fabricantes, además, alertan respecto a que no debe entrar en contacto con la piel ni los ojos. (b) En Colombia el glifosato se mezcla con otros químicos para facilitar la fumigación. (c) Es muy probable que la mentalidad de lucha contra las drogas que prevalece entre quienes fumigan haga que utilicen concentraciones de glifosato bastante más altas que las recomendadas por el productor.

Debe anotarse que a pesar de estos debates en torno a las políticas de erradicación, varias ramas del gobierno colombiano, así como amplios segmentos de la opinión pública, han estado preocupados por los

¹⁹² Desde luego, es imposible argumentar lo mismo en el caso de la amapola en las tierras altas. El bosque de arbustos de esas zonas elevadas es fundamental para la provisión de agua.

¹⁹³ Por ejemplo, a finales de 1998 se utilizó otro herbicida, el *tebuthiuron* o *spike*, haciendo caso omiso de las objeciones de muchos ambientalistas.

efectos ambientales de la industria ilegal y de las políticas en su contra. El gobierno colombiano por sí solo las ha formulado e implementado, orientadas a la protección del medio ambiente, sin presiones extranjeras. La administración Gaviria identificó la amenaza que representa la expansión de los cultivos de amapola e intentó frenar su desarrollo a comienzos de los años noventa. La decisión de fumigar desde el aire las plantaciones de amapola se tomó en parte para impedir la destrucción de mayores extensiones de bosque alto (Tokatlian, 1997). Lamentablemente, este intento por matar la industria de las amapolas en sus primeros momentos no tuvo éxito, y hoy Colombia es un importante productor de heroína en el continente americano.

Para concluir, hay que recalcar dos puntos. Primero, Colombia es el único país de América Latina que utiliza la fumigación aérea. De hecho, en Perú y Bolivia este sistema de erradicación es ilegal. En Colombia se fumiga simplemente, porque el Estado no tiene control de las zonas de sembradíos ilegales. Segundo, hay consenso en que el daño ambiental que causa la industria ilegal es enorme, pero la politización del debate sobre los efectos reales de las diferentes políticas y prácticas de la industria ha llevado a las partes a culparse mutuamente, sin ofrecer soluciones viables. En estas condiciones, existe una probabilidad muy alta de que a la larga las selvas tropicales colombianas sean una de las víctimas de la industria ilegal y de la “guerra contra las drogas”.

III. EFECTOS PRIMORDIALMENTE SOCIALES Y POLÍTICOS

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Los efectos sociales y políticos de la industria de las drogas ilegales han sido profundos en Colombia. Esta industria ha penetrado, sin duda, la totalidad de la sociedad colombiana, pero su papel principal ha sido, sin embargo, el de actuar como catalizador que aceleró y agravó un proceso de descomposición social que ya estaba en marcha. Debe hacerse hincapié en el hecho de que la concentración de la industria ilegal en determinado país no es en absoluto accidental, sino más bien una consecuencia del desarrollo histórico y de su debilidad institucional¹⁹⁴. No obstante, la industria ilegal ha sido un motor principal del impresionante incremento de la violencia y la criminalidad en el país¹⁹⁵. También ha sido crucial en el aumento de la corrupción política y en la puesta en riesgo de muchas instituciones democráticas. Ha contribuido a una tolerancia social cada vez mayor hacia comportamientos criminales y a la búsqueda de enriquecimiento rápido. Ha financiado a todos los actores de la ambigua guerra que azota al país, y ha fortalecido los grupos guerrilleros y paramilitares. Las políticas contra las drogas, en general, y la erradicación, en particular, se han convertido en asuntos cruciales y en obstáculos para las negociaciones de paz con los grupos subversivos. Esta no pretende ser una lista exhaustiva de efectos relevantes, pero sí una ilustración de la complejidad y diversidad de la industria ilegal y sus efectos políticos. Como totalidad, dichos efectos políticos son más importantes que los económicos, porque destruyen el tejido social y las instituciones, así como la capacidad del Estado de gobernar el país.

Camacho y López resumen el consenso surgido de una encuesta de opinión entre expertos colombianos:

¹⁹⁴ Las razones por las cuales la industria ilegal se concentró en Colombia se desarrollan en el capítulo octavo.

¹⁹⁵ Como se comenta en detalle en el capítulo octavo, Colombia ha mantenido tasas de muertes violentas muy altas, que frecuentemente han llegado a ser de las mayores del mundo, las que están relacionadas con la presencia de actores violentos: narcotraficantes, guerrillas y grupos paramilitares (Rubio, 1999). Asimismo, Colombia padece la tasa de secuestros más alta del mundo. En efecto, entre el 40% y el 50% de todos los secuestros reportados en el mundo ocurren en Colombia.

Los narcotraficantes tienen valores absolutamente reaccionarios y violentos. Al mismo tiempo, y sin intención de hacerlo, contribuyeron a destruir las bases que le quedaban a la sociedad colombiana tradicional. Se perdió la coincidencia entre ciertos apellidos y posiciones sociales. Se puede afirmar de manera general que, entre amplios segmentos de las clases media y baja, el narcotráfico es considerado como un canal legítimo de movilidad social ascendente y como medio para acumular riqueza. Al mismo tiempo, también confirma la convicción de que es imposible, o al menos muy difícil, lograr una posición económica cómoda a través del trabajo persistente. (1999: 47)

Debe subrayarse el hecho de que la estructura política colombiana hizo vulnerable a la organización política del país ante la industria ilegal, y ayudó al crecimiento de esta última (Thoumi, 1994). Los partidos políticos en Colombia no han tenido fuertes ideologías ni organizaciones centralizadas; han sido asociaciones de caudillos cuya función principal ha sido contribuir con votos (Leal, 1989a y 1989b; Leal y Dávila, 1990).

Como se anotó, la segmentación geográfica y el aislamiento de muchas regiones con una ausencia virtual del Estado implicó que para producir y exportar drogas ilegalmente sólo se requerían redes de apoyo locales y poco costosas. En muchas de esas áreas, las organizaciones guerrilleras sustituían al Estado y proporcionaban el apoyo y protección necesarios para las plantaciones y laboratorios (S. Uribe, 1997). Sin embargo, la “lavandería” es relativamente reducida en Colombia, en relación con la cuantía de los ingresos y capitales de la industria de las drogas ilegales. Ésta es la razón por la cual los principales efectos sociales y políticos han sido determinados por la necesidad de lavar grandes cantidades. Los pequeños agricultores, manufactureros y exportadores pueden usar sus propias familias y amistades para lavar dineros que, comparados con los ingresos de los colombianos, pueden ser considerables, pero que son poco si se equiparan con las ganancias de los narcotraficantes exportadores. Sin embargo, el lavado de grandes sumas requiere apoyo y protección en altas esferas sociales y políticas. En Colombia es imposible lavar diez millones de dólares de manera inconspicua, y esto requiere apoyo político de alto nivel. La concentración de las actividades de exportación ilegal de la industria en algunos “carteles” los obligó a buscar apoyo político del más alto nivel. La extradición también ha contribuido a esta necesidad y ha estimulado los intentos, por parte de traficantes extraditables, de ejercer influencia sobre legisladores, presidentes y otros funcionarios de alto nivel, y a amenazar a miembros del sistema judicial.

Las cantidades que gastan las organizaciones de narcotraficantes en estos intentos por comprar protección política pueden ser enormes en comparación con los presupuestos de las campañas políticas en Colombia, pero son muy pequeños en contraste con los cálculos sobre sus ganancias. Una de las verdades simples de la vida colombiana es que los políticos son “muy baratos” en comparación con la riqueza e ingresos de los narcotraficantes (Lee III y Thoumi, 1998).

A medida que las autoridades colombianas (con cierta presión por parte de los Estados Unidos) buscaron maneras de tomar medidas enérgicas contra el comercio de drogas y los grupos de traficantes fueron adquiriendo mayor poder y visibilidad, las formas no económicas de colaboración empezaron a ser centrales en las actividades de los “carteles”. Estas organizaciones reunían información sobre actividades relacionadas con la imposición de la ley (por ejemplo, redadas previstas en contra de líderes prominentes), desarrollaron estrategias conjuntas de constrainteligencia y, en contra de la labor de las autoridades, encauzaron dineros hacia los partidos políticos y buscaron colaboración para mejorar su posición en negociaciones frente al Estado. Hasta la fecha, tales patrones de cooperación se han desarrollado en gran medida en regiones específicas, pero los narcotraficantes también ejercieron influencia política en el ámbito nacional (Lee III y Thoumi, 1998)¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Por ejemplo, los líderes de Cali, junto con varios pequeños traficantes del Valle, establecieron un fondo común de US\$8 millones (en una cuenta especial en el Banco de Colombia, en Cali) para ejercer influencia sobre los resultados

La postura de la sociedad colombiana hacia la industria de las drogas ilegales ha sido ambivalente. Un medio caracterizado por el extremado individualismo y la falta de solidaridad humana, junto con una ética de la desigualdad que estimula a los individuos a mejorar su posición económica a cualquier costo, y en el cual la casi totalidad de la población infringe las leyes económicas, es muy tolerante hacia las actividades económicas ilegales. En efecto, en este medio es muy difícil, si no imposible, señalar una única actividad económica ilegal como maléfica mientras otras sean toleradas. No sorprende, por lo tanto, el desarrollo de relaciones colusorias entre la política y la industria ilegal.

La amenaza del crimen organizado ha resultado ser mayor contra el orden político que contra la economía moderna del país; ha sido sutil e insidiosa, más que abierta y directa, pero ha sido penetrante. A diferencia de los terroristas o la guerrilla, que ejecutan sus acciones más o menos por fuera del sistema y que persiguen la meta de derrocar al gobierno, estos criminales generalmente buscan manipular el sistema desde adentro. En efecto, los grupos bien organizados conducen sus negocios con la protección y en algunos casos el apoyo activo de ramas de los gobiernos.

Los arreglos entre el gobierno y los criminales se manifiestan de varias maneras: la más básica, por supuesto, es el nexo de dineros criminales y funciones gubernamentales. El objetivo central en este caso es proteger la integridad de la organización y de sus líderes, promover legislación favorable a los intereses criminales y, en general, asegurar un clima no adverso a la criminalidad.

En el ámbito de las operaciones, los funcionarios corruptos permiten que transacciones ilegales individuales (como procesamiento o envío de drogas) transcurran sin obstáculos. Estos funcionarios avisan a sus clientes sobre futuras redadas y pesquisas¹⁹⁷. De manera similar, los jueces y oficiales de Policía que estaban en la nómina de los traficantes burlaban el sistema de justicia¹⁹⁸. La corrupción se ha hecho casi que inseparable de las actividades y propósitos del arte de gobernar en Colombia. Aquí el punto ya no es la realización de favores o servicios específicos a cambio de sobornos, sino la administración de toda una serie de relaciones con un poderoso (aunque ilegal) grupo de interés para lograr objetivos políticos determinados.

B. DROGA Y POLÍTICA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA Y COMIENZOS DE LOS NOVENTA

Como se anotó, las actividades criminales de tipo económico requieren fuertes redes de apoyo social para impulsarse y crecer. A medida que los “carteles” acumulaban riqueza, se hizo aparente su necesidad de obtener redes de este tipo, lo cual los condujo a establecer vínculos con el sistema político. A comienzos

de las campañas presidenciales y de los congresistas en 1994 (Castillo, 1996: 204). Además, entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, los líderes de los “carteles” de Cali y Medellín establecieron contactos para negociar como grupo con el gobierno colombiano, en un esfuerzo por obtener beneficios judiciales colectivos, como sentencias cortas, condiciones favorables de encarcelamiento, el fin de la extradición e incluso amnistía para sus delitos.

¹⁹⁷ Un caso pertinente a este respecto es la notoria incapacidad por parte del gobierno, durante muchos años, de arrestar a Pablo Escobar, a pesar de una serie de campañas de persecución conducidas por miles de soldados y miembros de cuerpos élite de la Policía, como el “Bloque de Búsqueda”. El grado de apoyo social a Pablo Escobar era también notable (aunque atribuible en parte a la reconstrucción de barriadas y otros proyectos del sector civil patrocinados por el narcotraficante a comienzos de la década de los ochenta), y ésta fue tal vez la razón principal por la cual fue tan difícil capturarlo (García Márquez, 1996).

¹⁹⁸ Los secuaces del “Cartel de Medellín” ofrecían “plata o plomo” a los jueces que conducían casos relacionados con las drogas: “plata” si dejaban en libertad al traficante, y un tiro si lo condenaban. No sorprende que la mayoría de los jueces eligieran la primera opción. La técnica del “Cartel de Cali” era en cierto sentido más refinada: “Nosotros no matamos ministros ni jueces; los compramos”, anotó en una ocasión Gilberto Rodríguez Orejuela, uno de sus jefes.

de la década de los ochenta, miembros del “Cartel de Medellín” intentaron obtener el poder de manera directa. Pablo Escobar se inscribió como suplente para el Congreso, y salió elegido¹⁹⁹. También desarrolló una fuerte base de apoyo, especialmente en algunos suburbios de Medellín y en Envigado, su pueblo natal colindante a dicha ciudad, donde había financiado obras públicas, viviendas y un sistema de seguridad social²⁰⁰. Carlos Lehder estableció un movimiento político con fuerte tono nacionalista, pero éste no progresó. El “Cartel de Medellín” invirtió mucho en tierras rurales, especialmente en el valle del Magdalena Medio y áreas de los departamentos de Córdoba y Antioquia. En estas regiones promovieron la formación de grupos paramilitares de autodefensa que luchaban contra la guerrilla. Estos grupos han sido financiados tanto por terratenientes tradicionales como por la industria de las drogas, y respondían a la necesidad de proteger la propiedad y la vida en aquellas regiones donde la guerrilla utilizaba el secuestro y la extorsión para financiar sus actividades subversivas. En estas regiones los empresarios de la droga utilizaron una estrategia simple de inversión: compraban terrenos a precios deprimidos, cuyos propietarios no podían explotarlos a causa de amenazas de la guerrilla, y luego traían a sus grupos paramilitares para elevar los valores de una tierra nuevamente productiva.

En el establecimiento colombiano de la cocaína existía una cierta estructura de liderazgo, ejercida por las cabezas de las organizaciones traficantes dominantes, quienes facilitaban las negociaciones. En Medellín, el papel de Pablo Escobar como pionero en el establecimiento de rutas de exportación, su acceso a los medios de violencia y su cruel dominación de pequeños exportadores, mantuvieron vigente la coalición y establecieron su identidad. En Cali, Gilberto Rodríguez Orejuela retuvo lo que él mismo denominaba “poder de convocatoria” con otros líderes del Valle, y junto con su hermano Miguel definieron la posición común de este grupo en las negociaciones que condujeron a su entrega entre 1993 y 1994 (Clawson y Lee III, 1996: 47, 55).

El “Cartel de Medellín” no dudó en utilizar la violencia en contra de los funcionarios públicos que se oponían a él, como les exigía su responsabilidad. Las primeras víctimas fueron jueces y autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley. Hacia finales de abril de 1984, este “Cartel” asesinó a Rodrigo Lara Bonilla, el ministro de Justicia que había cuestionado la presencia de Pablo Escobar en el Congreso. Este hecho desencadenó el conflicto. El presidente Betancur, quien por principio había sido un fuerte opositor de la extradición, empezó a extraditar narcotraficantes a los Estados Unidos. La industria ilegal respondió con una cruenta campaña “narcoterrorista” que incluyó la explosión frecuente de bombas en lugares públicos y el asesinato de políticos, miembros del gabinete, jueces, periodistas, policías, personal militar, candidatos presidenciales y otros opositores del comercio de la droga²⁰¹.

La extradición había sido una gran fuente de conflicto entre el gobierno y los traficantes, quienes habían usado todos los medios a su alcance para luchar en su contra²⁰². Cuando se firmó y ratificó el tratado de extradición con los Estados Unidos, durante la administración Turbay (1978-1982), se incumplieron algunos tecnicismos legales. Los abogados de los narcotraficantes apelaron a ellos para alegar ante la Corte Suprema en contra del tratado, el cual fue invalidado el 25 de junio de 1987 (Thoumi, 1994: 227; Tokatlian, 1990: 349). En respuesta a este revés, el gobierno, liderado por el ministro de Justicia, Enrique Low, empezó “a buscar nuevas formas de extraditar, reviviendo y recurriendo a viejos tratados que databan de la década del ochenta del siglo XIX” (Thoumi, 1994: 227). Estos esfuerzos fracasaron, pero convirtieron a Low en

¹⁹⁹ Antes de la aprobación de la Constitución de 1991, todos los representantes y senadores tenían un suplente que tomaría su lugar en caso de ausencia. Este sistema permitió en efecto a Pablo Escobar comprar a un político que salió elegido y lo introdujo al Congreso.

²⁰⁰ En efecto, el municipio de Envigado era el único en el país que proporcionaba a sus ciudadanos compensación de desempleo, programa financiado por Escobar.

²⁰¹ En Thoumi (1994: 226) se presenta una lista parcial de las principales víctimas.

²⁰² Es bien conocido su lema de que preferían una tumba en Colombia que una celda en Estados Unidos.

objetivo de la venganza de los narcotraficantes²⁰³.

Los traficantes respondieron a los esfuerzos del gobierno con una nueva oleada de “narcoterrorismo”. Las víctimas de la violencia generada por el “Cartel de Medellín” trascendieron el establecimiento, pues también utilizaron el terrorismo como arma. Durante los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de los noventa, hubo frecuentes explosiones de enormes bombas en cuarteles de la Policía y oficinas del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), así como en lugares públicos elegidos de manera fortuita. Estas acciones estaban orientadas a la simple creación del caos.

La campaña presidencial de 1989 fue especialmente sangrienta, en particular para los candidatos de izquierda de la Unión Patriótica (UP), que estaban vinculados con el grupo guerrillero M-19, el cual había negociado con el gobierno su reinserción en la vida civil.

“El líder de la UP, Jaime Pardo Leal, fue asesinado a finales de 1987. José Antequera, otro posible candidato presidencial de la UP, fue asesinado en el aeropuerto de Bogotá el 4 de marzo de 1989, mientras esperaba para abordar un avión. En este incidente también resultó herido Ernesto Samper Pizano, quien se encontró casualmente con Antequera y lo estaba saludando” (Thoumi, 1994: 230).

El creciente nivel de violencia asociado con el narcotráfico y la aparente falta de éxito que estaba teniendo la campaña del gobierno, a pesar de datos notables sobre decomisos y destrucción de laboratorios, inclinaron al presidente Barco a buscar nuevas maneras de extraditar. En la mañana del 18 de agosto de 1989, el Consejo de Ministros decidió establecer un sistema de extradición por medidas administrativas, no judiciales (Tokatlian, 1990: 351). Parece que para el presidente Barco la extradición era aún la única arma contra el narcotráfico, tal vez porque no podía concebir otras alternativas. “Huérfano de otras opciones imaginativas y prisionero de una lógica represiva, el presidente Virgilio Barco operó hasta el final de su período con un instrumento táctico que no ofrecía ninguna solución realista al problema colombiano en torno del narcotráfico” (Tokatlian, 1990: 353). Coincidientemente, esa noche fue asesinado el candidato que punteaba en la contienda presidencial y que muy probablemente iba a ser el próximo presidente, Luis Carlos Galán (Thoumi, 1994: 231).

La reacción de la administración Barco fue rápida y energética, declarando una guerra total contra los *narcoterroristas* que condujo a un aumento sin precedentes en la militarización de la lucha contra las drogas. Al día siguiente de la muerte de Galán el presidente Barco dio a conocer el decreto de extradición firmado el día anterior y expidió una serie de decretos nuevos que “autorizaban la confiscación arbitraria de propiedades del cartel, y por primera vez convirtió en delito el servir como testaferro” (Gugliotta y Leen, 1990: 559-560). Con los nuevos decretos en vigencia, el gobierno concentró todos sus esfuerzos en la captura de los narcotraficantes, la incautación de sus bienes y la destrucción de su capacidad de producción y sus redes. Inmediatamente se confiscaron numerosas propiedades, cientos de personas fueron arrestadas, y a los pocos días se reanudó la extradición. (Thoumi, 1994: 231-232)

Las nuevas y energéticas medidas fueron diferentes a las anteriores, en el sentido de que parecían haber vulnerado al “Cartel de Medellín” y por primera vez las acciones del gobierno colombiano empezaron a parecerse a una guerra frontal (Gugliotta, 1992). Sin embargo, el ataque del gobierno a la industria ilegal fue solamente parcial, pues su blanco principal era el “Cartel de Medellín”, el cual se asociaba con la violencia en contra del Estado (Thoumi, 1994: 233). El 24 de agosto este grupo expidió un comunicado declarando una “guerra total y absoluta” contra cualquiera que se opusiera a ellos, incluyendo funcionarios del gobierno, el círculo industrial, los jueces y los líderes sindicales. “Durante el mes siguiente al asesinato de Galán, los narcotraficantes habían iniciado 36 incendios y hecho explotar 37 bombas, incluyendo una

²⁰³ Enrique Low, un hombre notable, brillante, honesto y amable, fue asesinado el 30 de abril de 1991.

muy poderosa el 2 de septiembre, que averió extensamente el edificio de *El Espectador* en Bogotá, en un claro esfuerzo por silenciar el periódico antidrogas más franco” (Thoumi, 1994: 233). La campaña de terror continuó a pesar de la presión del gobierno, y las organizaciones de la droga demostraron que podían atacar libremente a blancos individuales, especialmente en Medellín, donde fueron asesinados un ex alcalde y varios empleados de *El Espectador* (Castillo, 1991: 269).

“El 3 de octubre el presidente Barco parecía haber logrado otro triunfo cuando la Corte Suprema declaró constitucionales los nuevos procedimientos de extradición” (Thoumi, 1995a: 233-234). No obstante, “declaró inconstitucional el decreto mediante el cual las fuerzas colombianas de seguridad habían confiscado arbitrariamente más de mil propiedades de los narcotraficantes” (Gugliotta y Leen, 1990: 574).

Aunque las frecuentes explosiones de bombas hirieron o mataron a relativamente poca gente, tuvieron un efecto psicológico muy dañino en Colombia y generaron un temor extendido y un sentimiento de inseguridad en la ciudadanía. Las encuestas de los medios de comunicación muestran que la opinión pública apoyaba las acciones del gobierno, pero a medida que se expandía el ambiente de guerra y no se capturaba ningún *pez grande*, el respaldo público a la guerra del gobierno contra el *narcoterrorismo* comenzó a disminuir. La explosión que voló un avión de Avianca que acababa de despegar de Bogotá en ruta a Cali, el 27 de noviembre, fue un golpe particularmente serio para el gobierno. En este acto terrorista murieron 111 personas. Una semana después, el 6 de diciembre, un enorme camión bomba destruyó virtualmente el edificio de 12 pisos en el que estaban ubicadas las oficinas principales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en Bogotá, y mató 12 personas e hirió cientos más. (Thoumi, 1994: 234)

El gobierno necesitaba algunas victorias. “El 14 de diciembre el gobierno logró uno de sus objetivos, cuando Gonzalo Rodríguez Gacha murió en un tiroteo con el ejército [...] Es probable que otros narcotraficantes importantes hayan percibido este hecho como una señal de que después de todo, no eran invencibles” (Thoumi, 1994: 234). La violencia continuó, y a comienzos de 1990 fue asesinado Bernardo Jaramillo, candidato presidencial de la UP; suerte similar corrió su sucesor, Carlos Pizarro, algunos meses después. No hay duda de que “Ésta fue la primera campaña presidencial en Colombia en la que los problemas asociados con la industria de drogas psicoactivas ilegales se convirtieron en el principal asunto político y en la que se hicieron evidentes los efectos negativos de la industria sobre la imperfecta democracia colombiana” (Thoumi, 1994: 230).

El mayor nivel de violencia e inseguridad generó una fuerte presión pública para que el gobierno *hiciera algo*. El presidente Barco aprovechó esta oportunidad y comenzó los procedimientos para cambiar la Constitución, en un esfuerzo por hacer al gobierno más responsable ante la ciudadanía y romper el control del sistema clientelista sobre el Estado. Simultáneamente, el gobierno inició un proceso de apertura de la economía a la competencia internacional, en un intento por reactivar el crecimiento económico. (Thoumi, 1994: 235)

En contraste con el “Cartel de Medellín”, el de Cali mantuvo una estrategia política de bajo perfil. Ninguno de sus miembros intentó convertirse en figura política; más bien, el Cartel de Cali prefirió “comprar” apoyo político. Este sindicato tuvo un éxito indudable en desarrollar una red de apoyo en esa ciudad, la cual incluía funcionarios públicos, políticos, y un gran escuadrón de taxistas y gentes del común. No utilizó abiertamente la violencia contra el círculo político, y no recurrió al terrorismo. En realidad, sus incursiones en la violencia estaban más bien orientadas a ganar apoyo. En efecto, su “limpieza social” de raponeros, prostitutas, homosexuales y otros “desechables” en Cali, fue diseñada con este propósito.

Hacia 1990, cuando César Gaviria fue elegido presidente, el régimen colombiano estaba en medio de una “Guerra contra el narcoterrorismo” y una profunda “crisis de legitimidad” que se expresaba en²⁰⁴:

²⁰⁴ Estos puntos se desarrollan en Thoumi (1997).

- Un sistema político elitista y antidemocrático que apelaba al clientelismo para cooptar a la oposición, pero que era incapaz de lidiar con los veloces cambios de la sociedad colombiana, la cual clamaba por una opción política democrática (Leal, 1989 a; Leal y Dávila, 1990).
- Un Estado muy incompetente, que incluía un sistema judicial congestionado y disfuncional en el que nadie confiaba. El Estado no sólo había perdido su monopolio sobre la violencia, sino además su capacidad para forzar el cumplimiento de contratos y proteger los derechos de propiedad.
- Un muy acelerado crecimiento de economías clandestinas criminales y no criminales, especialmente la producción de marihuana y coca, y la manufactura y exportación de cocaína.
- Índices extremadamente altos de violencia, comparables con los de los países en estado de guerra.
- Organizaciones guerrilleras que habían funcionado durante más de 45 años, y que controlaban grandes zonas rurales.
- Grupos paramilitares que habían crecido como organizaciones de autodefensa de terratenientes para luchar contra la extorsión y el secuestro que practicaban los grupos de guerrilla. Los paramilitares también controlaban partes del país, y tenían vínculos con elementos de las fuerzas armadas.
- Un alto índice de violencia no relacionada con la política ni con la guerra, violencia que ha llevado a muchos analistas a afirmar que los colombianos tienen bajo auto control y que demuestran total desprecio por el efecto de sus acciones sobre otras personas (Kalmanovitz, 1989; Herrán, 1987).

La administración Betancur (1982-1986) fue la primera en admitir la profunda crisis social y la necesidad de reformas, y en ese sentido promovió un diálogo y negociación con los movimientos guerrilleros. La administración Barco (1986-1990) continuó la búsqueda de reformas, lo cual condujo a una Asamblea Nacional para reformar la Constitución. La administración Gaviria (1990-1994) aprobó una nueva en 1991 e implementó drásticos cambios institucionales.

Las reformas políticas fueron de suma importancia para enfrentar la crisis, y en 1990 el gobierno convocó a una Asamblea Constituyente que produjo una nueva Constitución. Se trata de un documento muy largo y complejo que apuntaba hacia la introducción de muchos cambios en la sociedad colombiana. Sus metas principales eran “modernizar” al país y promover la democracia. Con este punto de vista, puso en marcha sistemas para estimular la participación política y el desarrollo de organizaciones populares. También estableció grandes transferencias financieras desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, los cuales históricamente habían padecido una carencia de fondos. La Constitución también buscaba mejorar el sistema judicial: creó mecanismos para proteger los derechos humanos y para acelerar la resolución de conflictos legales. Muchos de estos cambios fueron diseñados para promover la “responsabilidad” del gobierno. Asimismo, otro rasgo importante que ha desempeñado un papel fundamental en el gobierno, fue la creación de una Fiscalía General fuerte e independiente. La Constitución es un proyecto muy ambicioso que intentó legislar múltiples cambios sociales, incluyendo la protección de muchos derechos individuales, pero que en la práctica es deficiente, pues el Estado no cuenta ni con los recursos ni con la capacidad de organización para garantizarlos.

Desde los primeros años de la década de los setenta, cuando la industria ilegal empezó a crecer en Colombia, hasta el final de la administración Gaviria en 1994, los gobiernos colombianos afirmaban que el narcotráfico era un problema global que el país no podía resolver, y que su lucha era más bien contra el “narcoterrorismo”. Esta posición reducía al mínimo la importancia de los vínculos de la industria con la política. Como parte de su lucha contra el narcoterrorismo, la administración Gaviria estableció, en 1991, una política de sometimiento de los narcotraficantes, la cual permitió que la mayoría de los jefes del “Cartel de Medellín” se entregaran a cambio de sentencias leves. Pablo Escobar negoció los términos de su entrega, entre los cuales se incluía la construcción de una cárcel especial en el campo desde donde tenía una vista

panorámica de su pueblo natal de Envigado, en la vereda de La Catedral²⁰⁵. Él mismo seleccionó a los guardias, dotó la cárcel con electrodomésticos y muebles cómodos, desarrolló una activa vida social que incluía fiestas y cócteles, y continuó sus operaciones de tráfico desde allí.

Cuando se trató de controlar esta actividad y transferirlo a otra prisión, se escapó el 21 de julio de 1992. A partir de entonces, la meta principal de los esfuerzos del gobierno contra las drogas fue capturar a Escobar, quien le declaró abiertamente la guerra y recurrió a muchos ataques terroristas, sobre todo bombas contra sus instituciones oficiales o puestas al azar en centros comerciales y otros lugares públicos, donde las explosiones generaran gran temor colectivo. Este desafío obligó al gobierno colombiano a centrar todos sus esfuerzos en atrapar a Pablo Escobar. El jefe narcotraficante murió baleado en Medellín, en el techo de una casa, mientras intentaba escapar del “Bloque de Búsqueda” el 2 de diciembre de 1993.

Según la DEA²⁰⁶, los dos grandes “carteles” se habían disputado el control de algunos mercados de los Estados Unidos, principalmente el de Nueva York, y habían tenido otros conflictos en Colombia. Ambos formaron alianzas con diferentes sectores de la sociedad colombiana, con efectos desastrosos. El “Cartel de Medellín” promovió el desarrollo de grupos paramilitares para proteger sus inversiones rurales y, al hacerlo, creó vínculos con personal de las Fuerzas Armadas. El Cartel de Cali estableció alianzas principalmente con la Policía y los políticos. Mientras que algunos miembros de la Policía de Cali participaron en las “limpiezas sociales” del “Cartel de Cali”, personal del ejército ayudaba a “limpiar” de guerrilla el valle del Magdalena Medio donde el “Cartel de Medellín” tenía grandes inversiones. Más aún, el sindicato de Medellín, liderado por Pablo Escobar, ofreció una recompensa por cada policía muerto, y muchos, demasiados en Medellín, sufrieron ese destino. Estas alianzas resultaron en una desavenencia interna en el gobierno y una generalizada desconfianza entre los funcionarios que conducían la guerra contra las drogas.

La guerra contra el narcoterrorismo tuvo otros efectos importantes: eliminó algunos de los principales matones de la industria ilegal y promovió un aumento en el grado de sofisticación de los que sobrevivieron. La organización de Cali aprovechó el sistema clientelista colombiano para construir una extensa base de apoyo político. Esto se logró principalmente mediante la financiación de los políticos y sus campañas. Desde mediados de los años setenta, la financiación de campañas por parte del narcotráfico era una práctica aceptada (Lee III y Thoumi, 1998), pero el hecho de que el “Cartel de Cali” financiara las elecciones de 1994 provocó una crisis política sin precedentes.

C. DROGAS Y POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN SAMPER

Una sucesión de escándalos asedió a la administración Samper desde que asumió el poder en agosto de 1994 y llevó al país al borde del colapso político y económico. Grabaciones de conversaciones telefónicas, publicadas inmediatamente después de la elección de Samper, revelaron que los dineros del narcotráfico habían financiado en gran medida su campaña política. Luego de un largo y traumático proceso legal, conocido como Proceso 8.000, que enjuició y encontró culpables a varios políticos importantes, el presidente fue exonerado basándose en el hecho de que no sabía de esa financiación, la cual, en sus propias palabras, “ocurrió a sus espaldas”²⁰⁷. El momento más sobresaliente de la crisis fue el juicio al presidente

²⁰⁵ Méndez Bernal (1998) describe en detalle el proceso mediante el cual el municipio de Envigado compró la tierra y construyó la cárcel, supuestamente financiada por el propio Pablo Escobar.

²⁰⁶ Entrevista con varios funcionarios de la DEA en Washington, en diciembre de 1992. Las investigaciones de Castillo (1996) y Clawson y Lee III (1996) han confirmado la versión de la DEA.

²⁰⁷ Hacia finales de 1996, Fernando Botero, ex director de la campaña de Samper y ex ministro de Defensa, Santiago Medina, ex tesorero de la campaña, los ex senadores Gustavo Espinosa y Alberto Santofimio estaban presos. El ex procurador general Orlando Vásquez Velásquez, el ex contralor Manuel Francisco Becerra, los ex senadores Eduardo Mestre, Armando Holguín Sarria y José Guerra de la Espriella, los ex representantes Tiberio Villarreal, Álvaro

en el Congreso, instigado por el fiscal general. El juicio tenía que resolver dos asuntos principales: primero, si el presidente sabía que a su campaña habían entrado dineros de la droga, como alegaba Fernando Botero, el director; segundo, si se habían sobrepasado los límites establecidos para las campañas y si la contabilidad se había falsificado para reclamar la contrapartida del Estado.

Era muy difícil probar de manera legalmente satisfactoria si Samper sabía o no sabía. Por una parte, alegaba que había estado muy ocupado con los aspectos políticos de la campaña para molestarse en vigilar las finanzas. Por otra parte, Botero afirmaba que había discutido el asunto con el ex candidato, pero no pudo presentar una prueba definitiva²⁰⁸. Dos puntos relacionados con lo anterior daban fuerza a la postura del presidente. Una fue simplemente que, en la época de la campaña, Colombia no tenía aún leyes contra el lavado de dinero. Otro, tal vez más importante, era que los narcotraficantes habían financiado las campañas de muchos políticos elegidos, incluyendo a más de uno de los congresistas que estaban juzgando al presidente.

El segundo tema tenía que ver con la violación de los límites de gastos de las campañas. Una de las estipulaciones de la Constitución de 1991 establece que el gobierno les entregará contrapartidas siempre y cuando los gastos totales de la campaña no excedan ciertos extremos. Ésta era una acusación más grave, y una que Samper no podía evadir, porque el cumplimiento de las estipulaciones era su responsabilidad legal, independientemente del hecho de saber o no de alguna violación. La acusación era simplemente que la campaña de Samper había excedido los límites de gasto y había alterado su contabilidad para reclamar la contrapartida del gobierno. Esto implicaba que la campaña había defraudado al Estado en US\$2 millones, crimen bien definido y fácil de encausar. Sin embargo, Samper se libró mediante un tecnicismo. A causa de la continua inflación de la moneda de Colombia, los límites de gasto deben establecerse antes de cada campaña. Por lo tanto, para asegurarse de que las personas no aleguen ignorancia al respecto, todas las leyes colombianas deben publicarse en el *Diario Oficial* antes de que empiecen a regir, y los límites de las campañas no fueron publicados a tiempo. Es interesante anotar que varios hechos, como que los límites sólo aplicaban para un par campañas, que había indicios claros de que los dos candidatos presidenciales habían expresado su conocimiento de ellos y que ambas campañas hayan buscado maneras de evadirlos²⁰⁹, no bastaron para condenar, y Samper fue exonerado por la Cámara en una votación abrumadora (111 contra 43) en junio de 1996.

Independientemente del veredicto del presidente, el juicio obligó a los colombianos a admitir la existencia de un vínculo muy cercano entre la política y la industria de las drogas, el cual polarizó al país y debilitó al gobierno²¹⁰. El vicepresidente Humberto de la Calle renunció en protesta contra Samper, se

Benedetti, Ana García de Petchalt y Rodrigo Garavito, el ex edecán presidencial coronel Germán Osorio y el general Farouk Yanine estaban detenidos y enjuiciados. A pesar de que gran número de sus colaboradores cercanos estaba acusado o en prisión, Ernesto Samper se sostuvo en el poder y logró terminar su período presidencial.

²⁰⁸ Si bien no se puede probar que Samper sabía, es muy poco probable que no supiera. Durante la campaña Samper y Botero pasaban juntos muchas horas diariamente y las finanzas de la campaña eran un punto crucial que debieron haber discutido. Este debió ser el caso especialmente después de la primera ronda, cuando la campaña se encontró corta de recursos y recibió la gran afluencia de dinero del “Cartel de Cali”.

²⁰⁹ La campaña de Andrés Pastrana, el otro candidato principal y actual presidente, salió del apuro cuando recibió un dictamen favorable que establecía que el límite real de la campaña era igual al límite establecido más las contrapartidas recibidas. Esta interpretación presenta un problema adicional, pues la cantidad correspondiente a las contrapartidas no se determina a partir de los gastos, sino a partir del número de votos recibidos, lo cual implica que el límite se determina solamente una vez se conoce el resultado de la elección.

²¹⁰ Los periodistas investigadores Vargas, Lesmes y Téllez (1996) presentan una crónica detallada de los eventos desde 1994 hasta comienzos de 1996, momento en el cual el presidente estuvo a punto de dimitir. López Caballero (1997) estudia el juicio de Samper en el Congreso. Afirma (acertadamente) que lo que debería haber sido un juicio político se convirtió en un débil juicio legal en el cual se acusaba al presidente de delitos no definidos legalmente, como recibir

elevaron cargos de corrupción contra varias figuras clave del gobierno y se hicieron comunes los cambios ministeriales. Más aún, las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos se deterioraron hasta un punto que no se había visto desde la independencia de Panamá en 1903²¹¹. La economía colombiana, tradicionalmente flexible, empezó a mostrar signos de resquebrajamiento durante la administración Samper, a medida que decaían la inversión y el crecimiento. Para finales de esta administración, el desempleo había subido en cinco puntos y alcanzado el 15%, tendencia que continuó y que en 1999 llegó al 19%.

El presidente Samper sobrevivió políticamente y terminó su período, pero con un costo elevado. El país estaba polarizado y el gasto y las políticas gubernamentales estaban siendo utilizadas para anclar a una administración débil. En efecto, los sindicatos, los conglomerados financieros, la guerrilla, los paramilitares, algunas asociaciones del sector privado, otros grupos políticos y organizaciones no gubernamentales sintieron la debilidad del gobierno e intentaron sacar el mayor número posible de favores a cambio de su apoyo o su simple no agresión.

La administración Samper llegó al poder con la meta de bajar la inflación, aumentar el gasto en el sector social y fortalecer la democracia. Estos propósitos cayeron víctimas de una administración cuyo objetivo principal fue sobrevivir. Así, el “pacto social”, establecido para controlar los aumentos de precios causados primordialmente por la inercia de la inflación, no fue respetado, pues todo grupo que se sintiera necesario para el gobierno exigió alzas favorables. Otros conglomerados simplemente lo presionaron a aumentar el gasto en su beneficio, y no es sorprendente que el déficit fiscal creciera rápidamente²¹².

Durante los años noventa las organizaciones guerrilleras y paramilitares ganaron fuerza con respecto al ejército y se convirtieron en el poder de facto en muchas regiones²¹³. Como se anotó en el capítulo tercero, el crecimiento y fortalecimiento de los grupos insurgentes ha sido financiado en gran medida por medio de los “impuestos” que cobran a la industria ilegal.

Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se deterioraron hasta caer a puntos históricamente bajos. En 1996 el gobierno de los Estados Unidos “descertificó” a Colombia por primera vez desde que se implantó este proceso, en 1986. La descertificación prohíbe que el Export-Import Bank extienda créditos (irrelevantes para Colombia), y requiere que los directores ejecutivos estadounidenses del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se opongan a cualquier proyecto para Colombia que no esté directamente relacionado con el esfuerzo contra las drogas. Sin embargo, los Estados Unidos no tienen poder de veto en ninguna de estas instituciones, y no ha cabildeado para que otros países bloquen los préstamos. Tal vez el efecto más importante fue la eliminación, por parte del gobierno estadounidense, del seguro a la inversión en el extranjero para las firmas de ese país que quisieran invertir en Colombia. La descertificación también permite al gobierno de los Estados Unidos imponer sanciones económicas discrecionales, las cuales podrían ser potencialmente muy importantes para Colombia. Éstas, sin embargo, no fueron aplicadas, y las únicas medidas discretionales que se tomaron fueron más bien de carácter simbólico, como la cancelación de la visa para entrar a los Estados Unidos, del presidente Samper y otros

cheques de cuentas legales de compañías legales, lo cual llevó a su exoneración. Leal (1996) ofrece un estudio más académico de la crisis.

²¹¹ En efecto, Colombia ha sido el primer país “amigo” en recibir la “descertificación” por parte de los Estados Unidos debido a su falta de cooperación en la guerra contra la droga (ver capítulo décimo).

²¹² El Presidente Samper difiere de esta interpretación porque considera que él sí logró implementar sus programas de gobierno (comunicación personal del Presidente Samper con el autor en julio de 2012)

²¹³ Por ejemplo, en agosto de 1996 un comando de la guerrilla mató a 30 soldados y capturó a 60 más en un ataque a un puesto militar en Caquetá. Ocho meses después, luego de lentes negociaciones con el gobierno, la guerrilla devolvió a los soldados capturados luego de que el gobierno ordenara al Ejército evacuar durante alrededor de un mes una zona muy grande del país en la cual había estado operando la guerrilla. Durante 1998, las FARC se anotaron varias victorias similares contra bases del Ejército en regiones aisladas.

políticos.

Los efectos indirectos de la descertificación pudieron ser importantes. Es posible que la amenaza de sanciones económicas haya sido un elemento significativo que aumentara la percepción de riesgo de los inversionistas extranjeros y colombianos²¹⁴.

En parte como respuesta a las presiones de los Estados Unidos, el gobierno colombiano respondió a la descertificación con una vehemente acción contra las drogas. Se intensificó la erradicación y la mayoría de los jefes del “Cartel” de Cali fueron capturados. La versión oficial de los Estados Unidos desestimaba los esfuerzos de Colombia, basándose en la afirmación de que éstos eran resultado de sus presiones y no de la convicción del gobierno en la oposición a las drogas. El 31 de marzo de 1997 Colombia fue nuevamente descertificada, decisión muy controvertida en vista de la simultánea certificación de México, país cuyo gobierno también ha sido infiltrado por la industria de las drogas ilegales²¹⁵.

El gran crecimiento de las plantaciones de coca y amapolas continuó durante la administración Samper. Así como se mencionó en el capítulo tercero, este gobierno tuvo que lidiar con marchas campesinas organizadas, al igual que con la creciente influencia de la guerrilla sobre los trabajadores involucrados en los cultivos ilícitos. El gobierno continuó sus campañas de erradicación, complementadas con un programa de desarrollo alternativo (Plante). Al mismo tiempo, el gobierno de los Estados Unidos desarrolló fuertes vínculos con la Policía colombiana bajo el liderazgo del general Rosso José Serrano. En estas condiciones, Serrano obtuvo ayuda para limpiar la Policía Nacional que, como se anotó antes, había estado ligada al Cartel de Cali, y apoyó a su rama antinarcóticos. Para el momento en que debía tomarse la decisión sobre la certificación correspondiente a 1998 (1 de marzo), el gobierno de los Estados Unidos tenía una relación de confianza con la Policía colombiana. Colombia no fue “certificada”, pero recibió una exención basada en consideraciones sobre seguridad nacional²¹⁶. Estaba claro entonces que a la vez que Estados Unidos censuraba al presidente Samper, se iba dando cuenta de que necesitaba trabajar con otros elementos del gobierno colombiano.

La mencionada crisis durante la administración Samper resaltó la profundidad y complejidad del nexo entre crimen y política en Colombia. Muchos actores con diferentes intereses desempeñan un papel en el “narcodrama” colombiano: las organizaciones de las drogas ilegales y otras criminales, la guerrilla, los grupos paramilitares, el Ejército y la Policía, el gobierno y sus burocracias, los partidos políticos, el gobierno de los Estados Unidos, las organizaciones de la sociedad civil (incluyendo los principales intereses económicos legales del país) y otros. Los vínculos entre estos actores son entrelazados y es difícil descifrarlos con algún grado de certeza. La siguiente sección, basada en Lee III y Thoumi (1998) explora este asunto con mayor detalle²¹⁷.

²¹⁴ Por ejemplo, los productores colombianos de flores han trasladado sus operaciones a países como Ecuador y Costa Rica.

²¹⁵ La versión oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos es que el presidente colombiano Ernesto Samper buscó activamente fondos de la droga para su campaña, mientras que el presidente mexicano Ernesto Zedillo se opuso activamente a la industria.

²¹⁶ México volvió a ser certificado en 1998, hecho que hizo que fuera más difícil para la administración de los Estados Unidos descertificar a Colombia. Para entonces, la diferencia entre el tratamiento que recibían México y Colombia era muy conspicua, y un segmento importante de la opinión pública estadounidense había cuestionado la justicia y eficacia del ejercicio de descertificación.

²¹⁷ Esta sección se sirve ampliamente de dicho estudio. Agradezco a Rensselaer W. Lee III, mi coautor de ese artículo, por permitirme el uso de este material. Durante la última semana de julio y la primera de agosto de 1997, los autores entrevistaron a los siguientes actores en Bogotá: 1. Horacio Serpa Uribe, tal vez el asociado más cercano a Samper, su ex ministro del Interior y candidato presidencial de la facción samperista del partido Liberal en las elecciones de 1998. 2. Alfonso Valdivieso, ex fiscal general, candidato presidencial en 1998, heredero del legado de su primo, el candidato presidencial asesinado Luis Carlos Galán. 3. Humberto de la Calle, ex vicepresidente durante la

D. ALGUNOS DETALLES SOBRE EL NEXO ENTRE POLÍTICA Y CRIMEN

1. Ejemplos de connivencia delictiva/política

Se pueden mencionar tres ejemplos específicos del patrón de connivencia: el primero es la extraña historia de las negociaciones entre el gobierno colombiano y los carteles de Cali y Medellín. En ningún país ha negociado un gobierno con criminales de manera tan abierta y por un período tan largo. En estas negociaciones (que tuvieron lugar esporádicamente desde 1984), el gobierno buscó varios resultados: disminuir el tamaño del comercio de drogas, reducir la violencia de la sociedad y el “narcoterrorismo”, lograr la liberación de víctimas del secuestro y llevar a los traficantes a la justicia. Estos últimos han buscado principalmente indulgencia judicial —no extradición, amnistía o condena mínima de encarcelamiento, y la oportunidad de la reinserción en la sociedad colombiana—. Los traficantes han hecho varias grandiosas (y probablemente dudosas) ofertas de retirarse del negocio de los narcóticos, desmantelar las rutas del narcotráfico, y entregar propiedades como laboratorios, aviones y armas. El gobierno colombiano, aunque vio algunas de las ofertas con escepticismo, encontró procedente mantener un diálogo con ellos.

Generalmente, los criminales han iniciado las negociaciones, aunque en algunas instancias el gobierno ha sido un participante activo e interesado en tales conversaciones. La extremada violencia de 1989 y 1990, período de más intensas hostilidades con el Cartel de Medellín, condujo a varios miembros prominentes de la sociedad a convertirse en intermediarios del conflicto. En 1990, un “comité de notables” - conformado por tres ex presidentes de la República, un ex ministro de Gobierno, un sacerdote católico admirado por amplios sectores de la sociedad, y un líder del partido de izquierda Unión Patriótica - intentó negociar la paz y los términos de la entrega en nombre de los Extraditables de Medellín. Los Notables, quienes en realidad representaban al gobierno, también buscaron y lograron la liberación de varios rehenes en poder de los traficantes, entre los cuales se contaban miembros de prominentes familias colombianas. Las actividades de los Notables y la presión por la paz de la población general llevaron al gobierno a emitir una sucesión de decretos de “sometimiento” a finales de 1990 y en 1991, los cuales permitían a los traficantes entregarse a la justicia bajo unos términos extremadamente favorables. Algunos de los más prominentes de Medellín, entre ellos Pablo Escobar, aprovecharon estas concesiones y se entregaron.

Al menos en dos casos, en ciudad de Panamá, en 1984, y en Bogotá, en enero de 1994, los capos de la cocaína sostuvieron reuniones frente a frente con representantes del gobierno. En Panamá, los líderes del Cartel de Medellín, Pablo Escobar, Jorge Ochoa y José Gonzalo Rodríguez Gacha, presentaron una propuesta de rendición directamente al fiscal general de la nación, Carlos Jiménez Gómez, luego de una

administración Samper, quien renunció en protesta por los vínculos de la campaña con las organizaciones de las drogas ilegales. 4. Felipe López, presidente de *Semaná*, el semanario más influyente del país e hijo del ex presidente Alfonso López Michelsen. 5. Manuel Francisco Becerra, ex secretario del gobierno departamental del Valle del Cauca (cuya capital es Cali), ex representante y ex gobernador del mismo departamento, ex contralor y ex ministro de Educación, detenido y quien se encontraba en espera de condena por cargos de enriquecimiento ilícito. 6. Rodrigo Garavito, ex representante por la región del Magdalena Medio, educado en Oxford, quien también esperaba condena por cargos similares. 7. Santiago Medina, ex tesorero de la campaña de Samper, quien estaba en prisión domiciliaria, y murió en 1998. 8. Juan Manuel Avella, ex gerente administrativo de la campaña Samper, quien estaba, para esa época, preso en la cárcel La Modelo de Bogotá. Las entrevistas transcurrieron en un formato abierto diseñado para permitir que los entrevistados hablaran sobre algunos temas. Las entrevistas duraron entre una y una y media horas. En un caso, se solicitó a los entrevistadores regresar para continuar durante una hora más. Los autores estuvieron de acuerdo en utilizar los hallazgos de las entrevistas con discreción, citando a los entrevistados de manera selectiva.

reunión anterior con el ex presidente Alfonso López Michelsen²¹⁸.

Durante los primeros años de la década de los noventa, el fiscal general de la nación, Gustavo de Greiff, tuvo sucesivas reuniones privadas con tres importantes jefes del Cartel de Cali: Hélder Herrera Buitrago, José Olmedo Ocampo y Juan Carlos Ramírez. Los traficantes intentaban aclarar su situación legal y explorar las opciones de sometimiento. Otra fuente, el ex contador del Cartel de Cali, Guillermo Palomari, afirmó en 1997, en un testimonio que rindió en Estados Unidos, que Gustavo de Greiff sostuvo siete reuniones con Miguel Rodríguez Orejuela en presencia del abogado de este último, Bernardo González, en un apartamento de propiedad de Rodríguez, en Bogotá. De Greiff niega esta versión (*Semana*, 1997: 35)²¹⁹.

Una segunda área notable de connivencia tuvo lugar en el continuado conflicto con la insurgencia, que se oponía al gobierno. El punto focal de cooperación entre los grupos rebeldes había sido el paramilitarismo o “grupos autodefensa”, que a lo largo de los años ha desarrollado una amplia agenda en contra de la izquierda. Los terratenientes/traficantes también han tenido sus canales de comunicación con el Ejército. Por ejemplo, en la década de los ochenta hubo informes de que el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha mantuvo contacto directo por radio con el centro de comando militar del Batallón Bárbara del Ejército en el valle del Magdalena Medio, uno de los principales campos de batalla de la contrainsurgencia en Colombia (Clawson y Lee III, 1996: 187)²²⁰.

Un tercer eslabón significativo en el nexo entre la política y el crimen en Colombia, que ha recibido la mayor atención por parte del público, es la penetrante influencia de los dineros de la droga en las campañas presidenciales y el Congreso. Como ex viceministro, Humberto de la Calle anota que “la financiación de campañas es el principal puerto de entrada al sistema político”²²¹. Teniendo en cuenta el poder económico de la industria de las drogas ilegales, la contribución de los narcotraficantes puede marcar la diferencia entre éxito o fracaso para los aspirantes políticos en Colombia. En algunas partes del país (Antioquia, Valle y la Costa Norte), el ingreso de la droga es tal vez la fuente más importante de fondos políticos privados. El escándalo de corrupción de la administración Samper insinúa la dimensión del problema. Hacia 1997, al menos 12 legisladores colombianos, un ex contralor y un ex ministro de Defensa estaban presos por aceptar dinero y favores de los traficantes de Cali en las elecciones de 1994. Santiago Medina, el tesorero de la campaña de Samper, creía que al menos un 70% de los congresistas eran elegidos por los fondos suministrados por el cartel, y que el propio Samper había solicitado donaciones a los traficantes.

2. Dineros de la droga y política electoral

Como ya se anotó, tanto la estructura colombiana de partidos como el sistema clientelista se han mostrado extremadamente vulnerables a la industria de las drogas ilegales. Durante los últimos cincuenta años, los partidos se despolitizaron y perdieron sus consideraciones ideológicas, para convertirse en

²¹⁸ En esa época, los traficantes estaban en la clandestinidad después de una enérgica y masiva campaña del gobierno contra ellos, posterior al asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en abril de 1984.

²¹⁹ De Greiff no fue una buena opción como negociador. En cierto punto había propuesto legalizar las drogas, postura que afectó su credibilidad fuera de Colombia. Más importante aún, antes de su nombramiento como fiscal general, De Greiff había sido accionista y presidente de una compañía, Aerolíneas El Dorado, cuya propiedad había sido en un 42% de Gilberto Rodríguez. A ciencia cierta, éste es un caso potencial de culpabilidad por asociación.

²²⁰ Con certeza, el patrón colombiano no es único en los anales del arte de gobernar. La historia de los Estados Unidos ofrece varios ejemplos de connivencia gubernamental con delincuentes para lograr objetivos relacionados con política exterior u objetivos políticos específicos. Por ejemplo, los tratos de la inteligencia naval de los Estados Unidos con Lucky Luciano para ayudar a debilitar el régimen fascista del sur de Italia, los tratos de la CIA con la organización de Sam Giancana en dos intentos de asesinato contra Fidel Castro, y la colaboración de los Estados Unidos con los jefes militares de Laos para combatir a los comunistas de Pathet Lao son casos pertinentes y obvios.

²²¹ Lee III y Thoumi, entrevista con Humberto de la Calle, Bogotá, agosto de 1997.

máquinas electorales diseñadas para distribuir el botín del Estado. La extendida práctica de la compra de votos permitió que los que tienen más dinero que perder controlaran el sistema.

La reforma electoral fue una de las principales preocupaciones de los redactores de la Constitución de 1991. Se introdujeron cambios para hacer más democrático el sistema y para dificultar la compra de votos durante el día de las elecciones. Entre éstos se incluían: (a) el establecimiento de dos rondas de elecciones presidenciales; por lo tanto, se requeriría una vuelta final si el candidato no ganaba una mayoría de votos en la primera. (b) Todos los votantes eligen a los senadores, en vez de que éstos sean elegidos por departamento, con el fin de admitir a los partidos pequeños en el Congreso. (c) Cambios en el sistema de voto: en el antiguo sistema, el votante tenía un sobre donde iba un trozo de papel con el nombre de su candidato. Este sistema facilitaba la compra de votos, pues el “comprador” entregaba al votante el sobre con el nombre del candidato y podía vigilar que quedara depositado en la urna. En el nuevo sistema, los testigos electorales entregan un “tarjetón” al votante; se trata de una hoja grande de papel con los nombres de todos los candidatos, entre los cuales el elector debe marcar uno, en privado. (d) Permitir la publicidad política pagada en los principales medios (televisión, radio y periódicos). Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que Colombia, donde las elecciones no eran costosas antes de la reforma, se convirtió en un país cuyas elecciones son de alta cuantía. No hay duda de que las personas que tienen mayor capacidad para financiar elecciones se han vuelto más influyentes políticamente hablando. Entre éstos se cuentan los grandes conglomerados financieros y la industria ilegal.

Las entrevistas resaltan dos tipos de presión del narcotráfico sobre el sistema, las cuales reflejan diferentes objetivos tanto por parte de empresarios prominentes de las drogas como por parte de los oscuros. En el pasado, los traficantes se podían separar en extraditables (los que estaban señalados como posibles acusados en los Estados Unidos) y no extraditables (aquellos cuyas actividades estaban lo suficientemente circunscritas como para recibir poca atención en los Estados Unidos).

En áreas pequeñas y no metropolitanas, los traficantes de los niveles bajo y medio, que no abrigan temor por la extradición, se sienten lo suficientemente seguros y no buscan ningún favor político por parte del establecimiento político. Su objetivo, cuando establecen nexos con los políticos, es la aceptación social. Según Rodrigo Garavito²²², el típico “narco” tiene una educación deficiente. Su actividad requiere fuerza y valor. Proviene de la clase baja o de la clase media. Primero, adquiere una casa para sí, luego una para su madre, un carro, y luego compra una finca. Finalmente, compra otras propiedades urbanas. Los narcotraficantes buscan reconocimiento social. En los banquetes, quieren estar sentados en una mesa cercana a la del político. Su comportamiento es similar al de cualquier individuo rico que quiere un papel activo en la comunidad. Primero se acercan al político con ofertas de apoyo, sin plantear directamente un *quid pro quo*.

No se sabe cuántos narcos de bajo nivel provincial existen, pero el trabajo de Zabludoff (1996) sugiere que puede haber varios miles de ellos, cifra bastante alta como para influir sobre la política local en la mayoría de municipios.

Los políticos se dan cuenta de que algunos de sus seguidores tienen asociaciones dudosas, pero prefieren no sondear demasiado en los orígenes de los fondos de sus campañas. Están dispuestos a aceptar dineros ilícitos, pero no a asumir la responsabilidad del crimen. Al mismo tiempo, muchos contribuyentes de las campañas prefieren el anonimato formal, es decir, quieren que el político sepa quiénes son, pero evitan las declaraciones públicas. Éste es el caso de los grandes conglomerados que financian campañas opuestas²²³. En los ámbitos local y provincial se han utilizado varios sistemas para mantener el anonimato de los

²²² Lee III y Thoumi, entrevista con Rodrigo Garavito, Bogotá, agosto de 1997.

²²³ Puesto que los partidos han perdido su carácter político y carecen de ideologías, en realidad no importa quién gana. Lo que importa es haber apoyado al ganador.

donantes. Las rifas son uno de ellos, por ejemplo, se rifa un carro y un donante, que compra todos o casi todos los boletos, no reclama el premio si gana²²⁴. Otro sistema, más abierto, es la emisión, por parte del candidato, de una serie de “bonos”, consistentes en recibos al portador que se dan a cambio de contribuciones. Se trata de sistemas de financiación basados en “no diga, no pregunte”, los cuales permiten a los políticos recibir fondos dudosos sin tener que reconocer su fuente.

La disponibilidad de financiación ilegal para actividades políticas ha aumentado su propia demanda. Los dineros de la droga ampliaron los gastos de las campañas y tentaron a otros políticos a buscarlos, o al menos a estar dispuestos a recibirlas.

La necesidad del anonimato formal y el peligro de los contactos entre políticos y narcos generaron el desarrollo de una industria de intermediación. El sistema es bastante simple: el intermediario se acerca a un político con la oferta de fondos de ricos y desconocidos donantes que quieren permanecer anónimos, y permite que el político o su gerente de campaña decidan si aceptan o no la donación. Muchas veces, después de cerrar un trato, el dinero entra a las arcas de la campaña, y el intermediario se queda con una porción.

Los narcos más grandes y poderosos se preocupan por el paso por el Congreso de leyes fuertes contra las drogas. Han estado especialmente preocupados, aunque no exclusivamente, de la legislación sobre la extradición. Su comportamiento hacia el Congreso es similar al de otros grupos económicos poderosos en el país: contribuyen con dinero a las campañas políticas, sin hacer peticiones específicas, pero cuando está en discusión la legislación que les interesa, tratan de apalancar contribuciones pasadas con el fin de solicitar votos favorables en el asunto en cuestión. Sus contribuciones se pueden comparar con un comodín para usar en el momento apropiado. Aquí hay una amenaza implícita de escándalo o ruina política en caso de que el congresista no responda. En varias ocasiones, los narcos han financiado a abogados que escriben memorandos en apoyo de su legislación deseada, y los distribuyen entre los miembros del Congreso. En este sentido, los apoderados de los narcos funcionan como empleados de los propios congresistas.

Las entrevistas indican que los dineros de la droga han financiado las campañas políticas presidenciales en Colombia durante la mayor parte de los últimos veinte años. La campaña infructuosa de Belisario Betancur, en 1978, recibió cantidades sustanciales de dinero provenientes de la industria ilegal. En 1982, los fondos de la droga desempeñaron un papel importante en las campañas de Belisario Betancur y Alfonso López Michelsen. Ernesto Samper, como director de la campaña de López Michelsen en 1982, se reunió con Pablo Escobar, Gonzalo Rodríguez Gacha, José Pelusa Ocampo y otros líderes de cartel de Medellín en la “suite Medellín” del Hotel Intercontinental de esa ciudad. El resultado fue que Samper obtuvo contribuciones de estos empresarios, que ascendían a \$19 millones (US\$317.000)²²⁵. El tesorero en Antioquia de la campaña de Belisario Betancur, el ganador en esa elección, informa que recibió sumas significativamente mayores. Es de notar que las campañas presidenciales de esa época difícilmente costaban US\$1 millón, lo cual implica que el financiamiento del narcotráfico recibido por la campaña de López Michelsen, en 1982, fue, guardadas las proporciones, comparable al recibido por la campaña de Ernesto Samper en 1994. En las dos elecciones presidenciales siguientes, en 1986 y 1990, es probable que los dineros de la droga no hayan desempeñado un papel similar, porque en ambos casos había una guerra en proceso entre el Cartel de Medellín y el gobierno.

A menudo se menciona que Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual decidió que la

²²⁴ Por ejemplo, Manuel Francisco Becerra explicó en la entrevista que en Cali se sabía entre los políticos que las droguerías La Rebaja, que pertenecían a los hermanos Rodríguez Orejuela, compraban más números de rifa que ninguna otra compañía en la ciudad, a cualquier candidato, y además, que cuando ganaban no reclamaban sus premios.

²²⁵ Carlos Lehder informó que la contribución fue de \$24 millones. En sus recientes memorias, López Michelsen (2001: 142) confirma que recibieron un cheque por veintitrés o veinticinco millones, pero que éste no entró a campaña, sino al Directorio Liberal de Antioquia. Esta versión contradice la de nuestro entrevistado quién sugirió que “es posible que un intermediario se haya quedado con la diferencia” entre \$24 y \$19 millones.

extradicación de nacionales era inconstitucional, tuvo una importante influencia de los dineros de la droga. Las entrevistas apuntan hacia una situación más compleja: Pablo Escobar optó por ejercer presión sobre el régimen establecido y sobre la sociedad como un todo, pero no sobre la Asamblea. Como se anotó, su estrategia se basaba en explosiones de bombas en lugares muy concurridos, así como en secuestrar a miembros prestantes del régimen establecido²²⁶. Las pavorosas actividades terroristas del cartel de Medellín, así como el resentimiento nacionalista de los colombianos contra las presiones de los Estados Unidos, habían retirado casi todo el apoyo del público hacia la extradición. La Asamblea también incluía una representación bastante marcada de la izquierda, la cual se oponía, por razones ideológicas, a este proceso. El punto es simplemente que la mayoría de los miembros de la Asamblea se opuso a la medida, sin ninguna presión por parte de sobornos de la industria ilegal²²⁷. Esto no quiere decir que ningún miembro de la Asamblea tuviera contactos fuertes o vínculos con las organizaciones de la industria ilegal de las drogas o hubiera recibido dineros de ellos o, para el caso, con el movimiento guerrillero.

Después de la aprobación de la Constitución, se reunió un Congreso especial, conocido como El Congresito, para decidir si se aprobaran los decretos que habían pasado durante el ínterin, mientras se aprobaba la Constitución. Las entrevistas indican que la presión de la industria ilegal sobre El Congresito fue significativa, pues algunos de los decretos tenían que ver con la política de “sometimiento” de la administración Gaviria.

Durante la contienda presidencial de 1994, los dos principales candidatos recibieron ofertas de financiación por parte del Cartel de Cali. Pastrana las rechazó abiertamente. Sin embargo, abrió “su” campaña central en Bogotá y siete campañas conservadoras en otras regiones del país. Esto se hizo probablemente para sacarle el quiebre a las leyes que limitaban los gastos, pues se podía alegar que las campañas regionales eran del partido, pero no formaban parte de la suya. La campaña central rechazó todas las contribuciones de la droga, pero no se sabe qué pasó en las otras, aunque las entrevistas sugieren una muy elevada probabilidad de que, en efecto, los dineros de la droga entraron en ellas.

El flujo de fondos del Cartel de Cali hacia la campaña de Samper fue el asunto político más notorio durante su administración, y fue la causa inmediata de las crisis política, social y económica que padeció el país. Las contribuciones de Cali, que llegaron a un total de por lo menos \$5.000 millones (US\$6 millones) desempeñaron un papel importante en la campaña y posiblemente afectaron el resultado de las elecciones. Ni el proceso de toma de decisión, mediante el cual el dinero entró a la campaña, ni el impacto de dichos fondos están claros. Los relatos de varios participantes, sin embargo, parecen concordar en los siguientes puntos²²⁸.

Primero, los líderes de Cali iniciaron la relación. El tesorero de la campaña, Santiago Medina, recibió una oferta de financiación en abril de 1994, alrededor de un mes antes de su inicio. Un periodista colombiano con lazos cercanos con el “cartel”, Alberto Giraldo, comunicó la oferta a Medina en su oficina de Bogotá.

Segundo, el gerente de la campaña de Samper, Fernando Botero, aceptó la oferta. Para formalizar los arreglos para las donaciones, Medina viajó a Cali a comienzos de mayo y se reunió con Miguel y Gilberto Rodríguez, así como con otros líderes de Cali, Hélder Herrera y José Santacruz. En ese momento, Medina

²²⁶ El *best seller* de García Márquez (1996) es el recuento de estos secuestros.

²²⁷ Se debe hacer hincapié en el hecho de que cuando se supo que la extradición iba a ser declarada inconstitucional, no hubo protestas, ni sociales ni de la prensa, contra la eliminación de la extradición, medida que era bastante popular.

²²⁸ Entre las principales fuentes se incluyen los funcionarios de la campaña Juan Manuel Avella y Santiago Medina, entrevistados en Bogotá entre julio y agosto de 1997, y Guillermo Palomari, ex contador de Miguel Rodríguez, quien testificó recientemente en Estados Unidos, bajo un programa de protección a testigos. Entre el material publicado de utilidad a este respecto, se incluye *El Tiempo* (1995: 8A-9A), *Semana* (1996c y 1997), Castillo (1996: 204-206), Vargas, Lesmes y Téllez (1996: 112-150) y López Caballero (1997).

pidió la suma de dos mil millones de pesos, de los cuales recibió la mitad.

Tercero, la campaña también solicitó fondos a los traficantes de Cali. Samper y los miembros de la campaña esperaban ganar la primera ronda, pero resultaron en un segundo y muy cercano lugar con respecto de Pastrana; la diferencia era de 14.000 votos. Después de este fracaso, y enfrentados con la necesidad de gastar grandes sumas de dinero que no tenían, parece que varios de los miembros de la campaña decidieron pedir al cartel de Cali su apoyo durante un período de tres semanas, antes de la segunda ronda. Medina viajó a Cali en junio para hacer la solicitud, y en el momento recibió de los traficantes cuatro mil millones de pesos adicionales.

Cuarto, hubo algún quid pro quo en el vínculo de la campaña. En contraste con el patrón general de las financiadas por la droga, los traficantes de Cali querían acuerdos y seguridades específicos por parte del candidato como recompensa a sus donaciones.

Quinto, para orquestar la operación de traspaso de los fondos ilegales, el tesorero de la campaña formó lo que equivale a un doble sistema contable. Se creó una fundación, la Asociación para una Colombia Moderna, para administrar las finanzas de la campaña. La asociación captaba cheques y efectivo de donantes legítimos, hasta el límite de cuatro mil millones de pesos prescrito por la ley (y establecido por el Congreso Nacional Electoral). Parece que Medina y Botero establecieron un sistema paralelo para recibir y distribuir dineros sucios, incluyendo las donaciones de Cali. Hay acuerdo en que los gastos de la campaña excedieron los límites legales en cantidades significativas, y también en que el dinero de la droga entró a la campaña. La versión más probable indica que el exceso en el gasto fue de \$7.300 millones (aproximadamente US\$8 millones); \$5.000 millones de éstos pudieron ser atribuidos al Cartel de Cali²²⁹.

Sexto, fue una transacción en efectivo. Según diferentes fuentes, los fondos se originaron en la cuenta de una empresa de fachada de Miguel Rodríguez (Exportcafé) en el Banco de Colombia, en Cali. Como se anotó, una coalición de traficantes del Valle había abierto esa cuenta especialmente para apoyar campañas presidenciales y del Congreso²³⁰. Aparentemente, el dinero fue empacado en cajas envueltas en papel de regalo (cada caja contenía \$500 millones), en presencia del propio Rodríguez Orejuela y luego llevada a Bogotá en un avión privado. El intermediario del cartel recogió el dinero y lo llevó directamente a Medina y Botero, quienes luego organizaron la distribución de los fondos para cubrir gastos de la campaña en diferentes regiones del país.

Séptimo, la donación del cartel pudo marcar la diferencia entre la victoria y la derrota para Samper. Parte del dinero fue utilizado para cubrir costos de propaganda en los medios (especialmente en la televisión), los cuales, según Medina, llegaron a los \$8.000 millones (US\$9 millones) durante la campaña. Otra parte fue utilizada para la abierta compra de votos. Un caso claro fue el Departamento de Córdoba, donde Samper había obtenido 31.000 votos en la primera ronda de la campaña, mientras que tres semanas después obtuvo 87.000.

En suma, la corrupción de las campañas, como otros tipos de comportamiento colusorio, representa un intercambio de valores. Los motivos de las campañas son, obviamente, recoger fondos y ganar las elecciones. Los requisitos de los traficantes (como ocurre, por ejemplo, en el caso de las donaciones corporativas en las elecciones en los Estados Unidos), tienden a ser difusos y generales. Un soborno a un juez, a un oficial de Policía o a un funcionario oficial implica la expectativa de que de él surgirá un servicio

²²⁹ Debe señalarse que la mayor parte de las pruebas sobre estos gastos se basa únicamente en testimonios individuales. Puesto que gran parte de los gastos se hizo en efectivo, ha sido imposible hacerle seguimiento a la mayoría. López Caballero (1997) afirma que en el juicio a Samper en el Congreso se probó que sólo una parte de estos fondos entró a la campaña, y que es probable que Medina haya conservado una gran cantidad para sí mismo.

²³⁰ Fondos provenientes de la misma cuenta de Exportcafé, alrededor de US\$250.000, también apoyaron la campaña de Orlando Vásquez Velázquez, quien más tarde fue nombrado contralor. En el momento de las entrevistas, Vásquez Velázquez estaba esperando su sentencia en instalaciones del DAS en las afueras de Bogotá.

o favor específico. En términos más generales, en las campañas los traficantes buscan crear una relación de buena voluntad que se verá recompensada al tener acceso al nuevo gobernante.

La campaña presidencial de Samper parece haber sido una evidente excepción, en la cual antes de entregar el dinero, los traficantes pidieron y recibieron garantías relacionadas con su situación legal. De cualquier manera, la introducción de dineros de la droga en elecciones establece un vínculo con la élite política. Los traficantes, como los grandes contribuyentes legales, entregan dinero con la expectativa de poder solicitar, cuando esté sobre la mesa el estudio de nuevas leyes o políticas, favores particulares por parte de determinados políticos.

El nexo entre la política y el crimen en Colombia ha concedido algunos beneficios a ambas partes. Para el establecimiento de las drogas, los beneficios han incluido generalmente la oportunidad de legalizar las ganancias por este concepto, invertir abiertamente en compañías, finca raíz urbana y rural y cultivar lazos personales con líderes políticos y otras figuras públicas y, en general, adquirir algún reconocimiento y respetabilidad social. Para los traficantes acosados por las autoridades, los vínculos con el sistema político han recompensado en sentencias de cárcel relativamente cortas, legislación favorable sobre negociación de litigios (que permitió recortar sentencias en dos tercios o más bajo varios pretextos), y en casos individuales, la oportunidad de integrarse de nuevo en la sociedad después de salir de la cárcel.

Para el gobierno colombiano los beneficios han sido menos obvios: las negociaciones de entrega con los traficantes han provocado una reducción en la violencia contra el Estado y también han puesto entre barrotes a aquellos que las autoridades no habían logrado capturar. Pero esos tratos también han resaltado las debilidades del sistema colombiano de justicia. Las cortas sentencias de los máximos líderes de los carteles, la farsa de la prisión de lujo de Pablo Escobar en Envigado (de cuyas instalaciones podía salir a su voluntad para asistir a partidos de fútbol y parrandas en las discotecas locales) y la evidente capacidad de los hermanos Rodríguez Orejuela de seguir manejando su imperio de las drogas desde la cárcel son testimonio de esta infortunada situación.

En el agitado interior del país, las contribuciones de los traficantes a las fuerzas locales de seguridad pueden haber desempeñado un papel en la expulsión de la guerrilla de algunas importantes zonas rurales del país (como el valle del Magdalena Medio). Pero los paramilitares, respaldados por los narcos, acentúan el problema de la gobernabilidad en Colombia, incluso cuando realizan funciones positivas de seguridad. Los paramilitares son en efecto guerrillas de derecha que contribuyen a contiendas e inestabilidad rural. Tercero, la capacidad de los paramilitares de comprar los servicios de legisladores y funcionarios de alto rango del gobierno, así como la infiltración de los dineros de la droga a las campañas políticas, degrada el medio político en Colombia. El resultado es subrayar la debilidad del gobierno y acelerar la pérdida de la legitimidad del régimen colombiano.

Finalmente, los escándalos de las campañas de 1994, así como las pruebas de amplia corrupción en los más altos niveles del sistema político colombiano, han complicado las relaciones internacionales de Colombia, especialmente con los Estados Unidos. En dos años sucesivos, Washington “descartó” a Colombia, y la tachó de ser un mal socio en la guerra contra las drogas, decisión que implica el potencial de sanciones económicas y diplomáticas (véase capítulo décimo).

CAPÍTULO SEPTIMO

LOS EFECTOS DE LA INDUSTRIA ILEGAL EN BOLIVIA Y PERÚ

Los efectos de la industria de las drogas ilegales en Bolivia y Perú han sido bastante diferentes que en Colombia. Han estado determinados por la estructura de la industria en ambos países, las políticas económicas de sus gobiernos, así como por sus instituciones y capital social. En términos generales, los efectos de la industria en estos dos países han sido más suaves y benignos que en Colombia.

I. EFECTOS PRIMORDIALMENTE ECONÓMICOS

A. LAS DROGAS ILEGALES Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Durante el período de la posguerra, hasta los años ochenta, la administración macroeconómica en Bolivia y Perú fue inestable. Las políticas económicas cambiaban frecuentemente y los gobiernos populistas conducían a episodios de graves desequilibrios macroeconómicos, así como a una inflación muy alta. A comienzos de la misma década, padecieron la crisis de la deuda externa latinoamericana, profundas caídas en el ingreso nacional y grandes aumentos en la proporción de la población que está por debajo del nivel de pobreza. Ambos países también tuvieron que emprender profundos procesos de ajuste macroeconómico, aunque no hubo coincidencia en los tiempos y especificidades.

Entre 1984 y 1985, Bolivia sufrió un período de hiperinflación y una profunda crisis que condujo al ajuste económico estructural. Esto incluyó la clausura de importantes minas de estaño y a la privatización de las empresas públicas, diseñada para promover la participación social (Álvarez, 1995: 128). La inflación descendió dramáticamente y la economía boliviana ha seguido bastante estable desde entonces, a pesar de que las reformas no han conducido a un crecimiento sostenido.

Los no economistas frecuentemente critican los ajustes estructurales que emprendieron los países latinoamericanos entre mediados y finales de la década de los ochenta, basándose en el argumento de que vulneraron a los miembros más débiles de la sociedad. Por lo tanto, para entender el ajuste económico estructural es útil revisar algunas equivalencias de la contabilidad nacional.

El total agregado de la demanda que enfrentan los productores (Y) en un país equivale a los gastos de consumo de los hogares (C), más los gastos de inversión de los negocios privados (I), más los gastos del gobierno (G), más la demanda externa por exportaciones (X), menos la demanda satisfecha mediante bienes y servicios importados (M).

Así, $Y = C + I + G + X - M$.

El mismo ingreso Y que reciben todos los hogares se usa para comprar bienes y servicios de consumo (C), pagar impuestos (T) y para ahorrar (S).

Entonces: $Y = C + T + S$.

De estas dos equivalencias, se obtiene que $C + I + G + X - M = C + T + S$, lo cual puede rescribirse de la siguiente manera:

$$(S - I) + (T - G) = (X - M).$$

De modo muy simplificado, esto muestra que el balance financiero del sector privado (sus ahorros menos lo que invierte), más el balance del sector público (impuestos menos gastos gubernamentales), equivale al déficit o superávit en la cuenta corriente (exportaciones menos importaciones).

Si el total del balance de los sectores privado y público es negativo, es decir, si la suma de los ahorros del sector privado y los impuestos es menor que la suma de la inversión privada y los gastos del gobierno, es imperativo que las importaciones sean mayores que las exportaciones, en la misma cantidad.

Centrándonos ahora en otra equivalencia de la balanza de pagos, el balance de la cuenta corriente, es decir $X - M$ debe ser igual al de la cuenta de capital más los cambios en reservas. Es decir, si un país mantiene un déficit en cuenta corriente (si importa más bienes y servicios de los que exporta), éste tiene que ser financiado con préstamos externos o con la venta de reservas internacionales. En la mayoría de los casos, tal déficit se financia mediante créditos externos.

Estas equivalencias contables pueden ser utilizadas para ilustrar en pocas palabras lo que ocurrió en Bolivia y en Perú a finales de los años setenta y a principios los ochenta. Durante varios años el sector privado de estos países invirtió más de lo que ahorró, y el sector público gastó más de lo que recibió por lo que tuvo déficits. Éstos tenían que ser financiados externamente, y por lo que generaron grandes déficits en sus cuentas corrientes ($M > X$). Cuando esto sucede, la “absorción” total ($C + I + G$) o sea el consumo más la inversión del sector privado más el gasto del sector público es mayor que el ingreso generado por el país y este tiene que endeudarse.

Como la capacidad de endeudamiento de un país es limitada, un sistema económico que funciona con la premisa de una deuda externa sea cada vez un porcentaje mayor de su ingreso, tarde o temprano, entrará en crisis. Frecuentemente se considera que un suceso inesperado, como una caída de los precios de las exportaciones, es el que desencadena la crisis y se lo trata como “el” causante de ella, pero ésta es inevitable y habría ocurrido un poco más tarde si el evento no hubiera ocurrido. El gran aumento de las tasas internacionales de interés, a comienzos de los años ochenta, desató la crisis en todos los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Colombia. Esto cerró el acceso a préstamos del extranjero y obligó a Perú y Bolivia a pagar sus deudas, para lo cual esos países tuvieron que generar un superávit en cuenta corriente ($M < X$), que a su vez forzó un ajuste en los sectores público y privado, los cuales se vieron obligados a generar el superávit

$$(S + T > I + G).$$

Para resolver la crisis, los países tuvieron que aumentar las exportaciones, el ahorro y los impuestos (X, S y T) y reducir las importaciones, la inversión y el gasto del gobierno (M, I y G).

Debe hacerse hincapié en el hecho de que este análisis se basa en identidades contables, y es independiente de la clase de sistema económico que se tenga. En otras palabras este no es un asunto de ideología sino de un “debe haber pero no hay”, es decir una situación en la que se ha gastado más de lo que se ha producido y la diferencia se ha financiado en el exterior. Puesto que se trata de identidades contables, no se pueden

evadir ni se puede evitar que actúen como camisa de fuerza en ninguna economía, así sea capitalista, socialista, comunista o mixta. El ajuste estructural obligó a países que estaban acostumbrados a grandes flujos de capital externo para financiar su gasto, a empezar a pagar, es decir a generar salidas de capital, las cuales requirieron drásticos recortes en el gasto público y la inversión privada, así como aumentos en impuestos y en ahorro interno. En esta situación, todos los gobiernos se ven obligados a distribuir entre los diferentes grupos sociales una caída en la “absorción” total ($C + I + G$). Esto es, el total de la suma del consumo, la inversión y el gasto gubernamental debe disminuir. Los intentos por parte de los gobiernos de Bolivia y Perú de evadir o postergar el ajuste macroeconómico llevaron a gigantescos déficits gubernamentales con inflación acelerada²³¹, los cuales a su vez agravaron los déficits y llevaron a la hiperinflación. En estas condiciones, el gobierno no puede evitar aumentar los impuestos y recortar sus gastos. La estructura de poder del país determinará la manera como se distribuye este ajuste, es decir, qué gastos y subsidios son recortados y cuáles impuestos son aumentados. No sorprende que los grupos que más débiles políticamente, son los que tienden a pagar un precio más elevado en este proceso.

También se debe insistir en que el ajuste estructural fue el otro lado de la moneda de un proceso de gasto excesivo y enorme endeudamiento externo, es decir, cuando los países gastan excesivamente y lo hacen financiados desde afuera, indefectiblemente tendrán que ajustar. En este sentido, el ajuste estructural era inevitable en la América Latina de los años ochenta. Muchos críticos del ajuste señalan las abundantes injusticias que éste provoca, pero generalmente no ofrecen alternativas viables; es más, no explican qué pasaría si un gobierno se niega a ajustar, caso en el cual la economía del país sencillamente colapsaría, como en efecto ocurrió en Bolivia y Perú, es decir, se ajustaría por sí sola, generando costos sociales que fácilmente superarían los del ajuste controlado. Al final de cuentas, la ciencia económica confirma que ¡la vida es injusta!

Álvarez (1995: 129) describe las políticas económicas peruanas de la posguerra hasta los años noventa como un péndulo que oscila entre períodos de control estricto por parte del gobierno y etapas de liberalización de los mercados. Estos vaivenes daban cuenta de un grado considerable de inestabilidad económica que resultó en un bajo crecimiento entre mediados desde los años sesenta hasta 1990. Durante la crisis de la deuda externa de los años ochenta, la administración de Alan García trató de posponer el ajuste estructural de Perú utilizando sus grandes reservas de divisas. Para hacerlo anunció un límite en los pagos de la deuda externa de su país, fijado en el 10% de las exportaciones, y aumentó los salarios para aumentar la demanda interna. Este programa pudo sostenerse en cuanto el país pudo recurrir a las reservas de divisas para financiar el déficit de cuenta corriente ($X > M$) que estaba generando. El programa pareció ser exitoso durante dos años, pero cuando las reservas se agotaron la única opción fue financiar el gasto con emisión de dinero lo que resultó en hiperinflación y en una aguda depresión económica.

Durante los años noventa, la campaña presidencial del candidato de centro derecha, Mario Vargas Llosa, defendió un programa de ajuste estructural. Cuando el presidente Fujimori asumió el poder en 1990, sorprendió a la mayoría de los observadores cuando procedió a implementar las políticas que apoyaba Vargas Llosa, el principal perdedor de las elecciones. En realidad, la camisa de fuerza ya estaba puesta, y Fujimori comprendió que no tenía alternativa. En los años noventa, la economía peruana fue estable y recuperó gran parte de los ingresos que perdió.

El ajuste de Bolivia y Perú tuvo lugar después de que ambos países sufrieran descensos significativos en sus PIB, aumentos en la pobreza absoluta, inversiones muy bajas del sector privado e incontrolable inflación. En esos entornos la industria de las drogas ilegales desempeñó papeles importantes en los ajustes

²³¹ Los aumentos de la inflación implican una recolección de impuestos más baja en términos reales (deflactados por la inflación) a causa de la brecha temporal entre los aumentos de impuestos y su recolección. En palabras más simples, en el momento en que se recolectan los impuestos, éstos ya han perdido una porción de su poder de compra.

económicos de Bolivia y Perú.

En Bolivia, la crisis de los primeros años de la década de los ochenta y el ajuste de 1985 coincidieron con una expansión considerable del cultivo de coca. Como se apreció, la principal región productora (Chapare) recibió muchos inmigrantes, la mayoría de los cuales eran campesinos empobrecidos y algunos mineros desempleados. Además, la industria ilegal también creó un número significativo de empleos indirectos en el sector informal urbano, relacionados con actividades de lavado y contrabando (Álvarez, 1995: 135). En este caso, se puede afirmar que la combinación de bajos precios internacionales del estaño y mala administración macroeconómica contribuyó al crecimiento de los cultivos ilegales. Al mismo tiempo, el empleo y las divisas que generó la expansión de la industria ilegal suavizó en cierto modo el ajuste económico.

Bolivia y Perú “dolarizaron” su economía mucho más que Colombia, en parte como resultado de la hiperinflación que padecían. Los contratos, las cuentas bancarias y los negocios en dólares son comunes en ambos países. El extendido uso del dólar para transacciones internas hace que el lavado de ingresos de la droga sea más fácil que en Colombia, porque al menos una parte de dicho ingreso no tiene que ser convertido a la moneda local para luego ser lavado.

B. OTROS EFECTOS MACROECONOMICOS EN EL PERU

Los economistas peruanos han sostenido un animado debate sobre los efectos económicos de la industria de las drogas. Este debate se ha centrado en el impacto de dicha industria sobre la revaluación de la tasa de cambio y sus posibles efectos negativos. Teniendo en cuenta la gran inestabilidad macroeconómica de Perú, entre 1968 y 1991, es muy difícil determinar de manera tajante las consecuencias macroeconómicas del crecimiento de la industria ilegal. Este período incluyó episodios de estrictos controles de divisas y también de liberalización; así como intentos por establecer una economía centralmente planificada, por eso, no sorprende que varíen las opiniones de los economistas sobre los efectos de la industria de las drogas.

Vega y Cebrecos (1991) afirman que la recesión de finales de los años ochenta, así como las muy elevadas tasas de interés que padeció en Perú, fueron factores más importantes de la sobrevaluación que las divisas generadas por la industria de las drogas. Concluyen que esta última no tuvo un efecto importante sobre la tasa de cambio.

Cruz Saco, Revilla y Seminario (1994) encuentran que entre 1985 y 1990 el valor de la moneda peruana aumentó continuamente, mientras que los ingresos de la industria de las drogas variaron en torno a una tendencia al descenso. Basándose en estos hallazgos, también afirman que los ingresos de la industria ilegal no fueron elementos determinantes de la tasa de cambio.

Álvarez y Asociados (1996) y Álvarez y Cervantes (1996) utilizan técnicas económicas más elaboradas y sofisticadas. Usan datos mensuales de la tasa de cambio real desde 1979 hasta 1994, el total de las reservas internacionales excluyendo el oro y una serie calculada de las exportaciones de coca y cocaína. Estas cifras muestran un crecimiento de las exportaciones de la industria ilegal hasta 1983, y un descenso casi continuo desde entonces hasta 1992. Las reservas internacionales aumentaron en 1979, permanecieron relativamente estables hasta 1986 (comienzo de la administración García), cuando sufrieron una drástica caída, y permanecieron bastante bajas entre 1988 y 1990. Después de este año, cuando Fujimori asumió el poder, tuvieron un notable aumento. Esta serie varía principalmente con cambios de presidente y de políticas, es decir, con el péndulo peruano, y no está relacionada con las exportaciones de la droga. En efecto, durante el notable aumento de las reservas internacionales del período 1990-1992, las exportaciones de la industria

illegal estaban por debajo del nivel que mantuvieron en la primera mitad de los años ochenta. La serie de la tasa de cambio real con los siete principales socios comerciales es plana entre 1979 y 1981, y aumenta exponencialmente entre 1982 y 1986. Durante los tres años siguientes también se mantiene plana, luego del cambio de moneda (el sol fue remplazado por el inti), el cual volvió a crecer a partir de 1990.

El análisis estadístico de estos investigadores encuentra que la tasa de cambio y sus cálculos sobre exportaciones de la industria ilegal están “cointegradas” en el largo plazo, lo cual implica que los ingresos ilegales, aunque en descenso, sí han tenido un efecto sobre la tasa de cambio. Dicho análisis también muestra que una parte importante de este efecto ocurre mediante el proceso de conversión de esos dineros de la droga en títulos de valores y el de lavado. El primero tiene lugar cuando la emisión de títulos de valores, principalmente bonos y papel del mercado de valores de corto plazo, prestados directamente a los inversores, remplaza la financiación tradicional mediante préstamos bancarios (Álvarez y Asociados, 1996: 71). En palabras más simples, el desarrollo de un activo mercado de bonos permitió a los traficantes lavar sus ganancias, y a la vez revaluó la tasa de cambio.

Álvarez y Asociados (1996) y Álvarez (1998: 111) también afirman que el auge de la coca puede, en última instancia, aumentar la pobreza en las áreas implicadas a causa de dos efectos perversos sobre el sector agrícola de los alimentos (el cual compite con las importaciones) y sobre los productores de bienes comerciables. Álvarez basa este argumento en dos hechos: la industria ilícita genera presiones inflacionarias sobre los alimentos y aumenta la oferta de divisas. Estos dos efectos dan por resultado una revaluación de la moneda que hace más difícil el ajuste económico general (Álvarez, 1995: 136).

Estos argumentos son confusos en cierto sentido. Una cosa es haber aumentado los precios de los alimentos en una región que está pasando por un auge, y otra es afirmar que el desarrollo de la industria ilegal empobrecerá eventualmente a los campesinos y que dificultará el ajuste macroeconómico. Si el ajuste estructural se entiende como se explicó, no se puede dudar de que la industria ilegal lo facilitó en Bolivia y Perú. Una de las características fundamentales de la crisis fue el déficit de divisas, y cualquier exportación contribuía a mejorar los desequilibrios macroeconómicos de estas economías. Cualquier aumento en las exportaciones significaba que el consumo, la inversión y el gasto gubernamental requerían menores recortes o que los impuestos y ahorros requerían menores aumentos.

Sin embargo, hay otros efectos posibles importantes. Para entender el de la inflación de los alimentos que Álvarez discute, es necesario aclarar varios puntos. Primero, el desarrollo de cualquier nueva industria de exportación genera divisas, ingresos y aumentos en la demanda. Estos desarrollos cambian algunos precios relativos dentro del país y generan ganadores y perdedores. Se benefician los involucrados en la producción de los bienes cuyos precios relativos aumentan, y pierden los que producen bienes cuyos precios declinan. Ganan los consumidores que gastan grandes cantidades en los productos cuyos precios caen, y viceversa. En este sentido, la industria ilegal no es distinta a cualquier otra industria exportadora. En segundo lugar, la industria ilegal tiene efectos regionales, uno de los cuales es el aumento de los precios de bienes y servicios no comerciables en las regiones de la coca. Éste es un cambio en los precios relativos dentro de una región determinada, y es diferente a la presión inflacionaria. Puede o no contribuir a la inflación en el resto del país. Tercero, si las plantaciones de coca remplazaran a otros cultivos de alimentos, entonces los precios de éstos subirían en el país, y las importaciones también aumentarían. Puesto que el valor agregado es en su mayor parte exportado, la industria misma genera grandes cantidades de divisas y, como señala Álvarez, revalúa la moneda local. Así, las importaciones de alimentos serán baratas y los precios tenderán a bajar.

Es posible que algunos consideren cualquier variación de precios relativos como un costo²³² y, verdaderamente, estos cambios pueden ser costosos desde el punto de vista político. Sin embargo, los

²³² Este parece ser el caso de Álvarez (1998: 119-120).

cambios en los precios relativos no son costos en sentido económico y, en efecto, aquellos provocados por la industria ilegal son similares a los generados por una industria exportadora en expansión. Éstos son independientes del proceso de ajuste estructural que sufrió Bolivia durante la segunda mitad de los años ochenta y Perú a comienzos de los años noventa.

C. LOS ENCADENAMIENTOS HACIA ATRÁS EN EL PERU

Como se anotó en el capítulo cuarto, por una parte, en Bolivia y Perú el valor agregado de la industria ilegal, como porcentaje del PIB del país, alcanzó un máximo a comienzos de los años ochenta, y desde entonces ha decaído de manera significativa. Por otra parte, el empleo rural de la industria ilegal fue y continúa siendo importante en ambos países.

Los encadenamientos hacia atrás de la industria sobre las economías de los dos países han sido leves, porque la mayoría de los productos intermedios que utiliza la industria ilegal son importados. Ésta es claramente la situación de Bolivia. En el caso de Perú, Álvarez y Cervantes (1996: 153) hacen referencia a los cálculos de Álvarez (1993) sobre “el valor de las compras del sector de la coca a otros sectores, las cuales oscilaron entre el 1% y el 5% de la demanda intermedia del sector. La principal implicación de estos hallazgos es que la industria de la coca tiene una importancia limitada desde una perspectiva interindustrial”.

Álvarez (1998: 109) utiliza los cálculos de Álvarez y Asociados (1996), que ofrecen un punto de vista diferente. “Los encadenamientos hacia atrás de la coca muestran que pueden ser mayores de lo que sugieren cálculos previos. Por ejemplo, entre un 15[%] y un 17% de la demanda intermedia del sector equivale a productos químicos, y entre 16% y 17% a transporte y almacenamiento”. A medida que la industria ilegal se integra verticalmente en Bolivia y Perú, se esperarían mayores efectos indirectos a causa de la mayor necesidad de productos químicos, clandestinidad y transporte.

D. ALGUNAS PECUALIARIDADES DE LAS ESTIMACIONES DE LOS EFECTOS EN BOLIVIA

Como se explicó en el capítulo cuarto, los cálculos de los ingresos de la industria ilegal en Bolivia se basan en algunos supuestos peculiares sobre la porción de ellos que permanece en Bolivia. La afirmación de que una parte significativa del valor agregado de las drogas ilegales bolivianas no se queda en Bolivia, sino que es invertido fuera del país (Doria Medina, 1986: 70; Malamud Goti, 1994: 33; Mendoza, 1993: 17; Aguiló, 1992: 45; Cortez, 1992: 119) se ha convertido en un supuesto ampliamente aceptado. Entre estos estudios, sólo el de Doria Medina explica detalladamente la proporción del ingreso generado por la pasta, la base y la cocaína que se supone permanece en Bolivia. El resto simplemente afirma como un hecho que el ingreso generado en Bolivia sale del país. Joel (1999) sigue la misma tradición y supone que:

- a. El 100% del valor agregado generado en la coca es retenido.
- b. No existe un mercado real para la pasta de coca y que la coca es convertida directamente en base.
- c. Un 50% de la base se exporta y un 50% se convierte en cocaína, y que un 70% del valor agregado generado en la producción de base es retenido.
- d. Un 35% del valor agregado generado en la refinación de cocaína es retenido.
- e. Los bolivianos no participan en el tráfico internacional y no reciben ningún ingreso generado en el tráfico o en los mercados extranjeros, es decir, todas sus exportaciones son FOB (*free on board*).

Estos porcentajes no se derivan de ninguna investigación seria, y se quedan en “estimaciones de buen cubero” ampliamente utilizadas²³³. Las personas que trabajan en la elaboración de cálculos utilizan varios argumentos subyacentes para justificar sus cifras. Primero, que una porción del valor agregado boliviano es recibida por colombianos y demás extranjeros que lo sacan del país. Segundo, que una porción de la cantidad que reciben los traficantes bolivianos también se invierte fuera del país, porque en Bolivia no hay oportunidades para la inversión. Como se anotó (capítulo cuarto), este argumento podría implicar que la “capacidad de absorción” de Bolivia es tan limitada que en cierto sentido el país tiene un exceso de fondos disponibles para la inversión. Puesto que Bolivia se endeuda en grandes cantidades en el extranjero y las tasas reales de interés internas son tan altas, este argumento es bastante cuestionable. Una razón más probable para que los traficantes bolivianos tiendan a invertir fuera de Bolivia es que la “lavandería” del país es simplemente demasiado pequeña, es decir, cualquier traficante que tenga unos pocos millones de dólares en un país tan pobre como Bolivia se hace muy conspicuo si trata de invertir allí su fortuna. En este caso, los incentivos para invertir afuera serían muy fuertes.

Incluso si es cierto que una porción de los ingresos ilegales de las drogas bolivianas se invierte fuera del país, hay preguntas interesantes que los investigadores no han explorado. Primera, si se acepta que los traficantes internacionales pagan en dólares, entonces ¿qué ocurre con los fondos que salen de Bolivia? ¿Son depositados en bancos bolivianos y luego transferidos a paraísos financieros? ¿Son ilegalmente exportados de Bolivia? Hasta donde yo he podido averiguar, en este país nunca ha habido un decomiso de dinero de este tipo. Segunda, otro punto interesante es la permanencia de las inversiones en el extranjero. Como se mostró en el Capítulo Sexto, el volumen de los fondos ilegales que fluye hacia Colombia varía según los diferentes ambientes de inversión nacionales y extranjeros. Si los traficantes bolivianos invierten parte de sus ganancias en el extranjero, ¿no los regresan nunca a Bolivia? ¿Es constante la proporción de ganancias expatriadas, independientemente de las condiciones nacionales e internacionales del mercado? Tercera, la estructura de la industria boliviana ha cambiado con el tiempo. Como se mostró en el capítulo tercero, hay indicios de que en los años noventa la industria se ha integrado en mayor grado y que la porción de coca que se transforma en cocaína en Bolivia ha aumentado. De manera simultánea, los bolivianos se han involucrado más en el tráfico internacional. ¿Afectan estos cambios la proporción de ganancias expatriadas?

La falta de estudios serios sobre la proporción real del valor agregado que permanece en Bolivia es infeliz, porque tales estimaciones son cruciales para determinar cuál es el verdadero impacto de la industria de la coca y la cocaína en Bolivia. Mientras la mayor parte de los ingresos de la industria que no salen del país constituya la remuneración de la mano de obra rural y del cultivo de coca, se benefician tanto los campesinos pobres como la economía, sin generar una exagerada concentración de riqueza ni cambios drásticos en la estructura de poder del país. Si éste es el caso, la mayor parte de los ingresos de la coca y la cocaína se gastan en bienes de consumo y mejoramientos en la vivienda, la educación y la salud de los campesinos, pero muy poco dinero de la droga se invierte en finca raíz urbana o en los sectores industrial y de servicios.

Esta percepción de la industria ilegal boliviana es muy extendida (al menos como parte del discurso oficial) y lleva a la conclusión de que sus efectos sobre Bolivia son muy benignos. Esta concepción se

²³³ Joel es un ex economista de USAID en Bolivia. Su estudio forma parte del proyecto del PNUD que yo coordiné. En varias ocasiones discutí estas cifras con él, y llegué a la conclusión de que son simples aproximaciones informadas, que se basan en creencias generalizadas e informes periodísticos.

corresponde con lo que se podría llamar el modelo del “colombiano o del extranjero perverso” de las drogas bolivianas. Según este modelo, los más grandes beneficios de la industria boliviana fluyen hacia los “buenos” y los “malos extranjeros” se quedan con la mayor parte de las ganancias (Thoumi, 1995a).

El impacto real de la industria ilegal en Bolivia depende extremadamente, sin embargo, de la validez de los supuestos del modelo del “colombiano perverso”, especialmente con respecto a la falta de participación boliviana en los negocios de exportación y mercadeo en Europa y los Estados Unidos, y en la negativa de los traficantes bolivianos a invertir en su país.

Bolivia es un país pequeño, con una distribución del ingreso muy concentrada, y es probable que su élite económica no supere las 50.000 personas. En estas circunstancias, cualquier industria que crezca hasta el punto de generar entre el 10% y el 15% del PIB durante algunos años, tiene que involucrar a la élite y debe ser un canal importante de movilidad social ascendente. En realidad, la sociedad boliviana es muy vulnerable a la industria ilegal y, como se mostrará más adelante, se ha visto muy afectada por el narcotráfico. Sin embargo, el modelo del “colombiano o del extranjero perverso” proporciona una cortina de humo detrás de la cual se pueden ocultar y negar muchos efectos sociales, políticos y económicos de la industria ilegal. Por ejemplo, este modelo permite a los investigadores rehuir el análisis serio de temas relacionados con el lavado, concentración de la propiedad de la tierra en manos de los traficantes y la relación entre política y dineros de la droga, los cuales son considerados clave en el caso colombiano.

La apertura en los años noventa de nuevos mercados de la cocaína en Europa, Argentina, Brasil y otros países donde los colombianos no tienen la capacidad que tienen en los Estados Unidos para desarrollar redes de distribución, aumenta los incentivos para que los bolivianos se involucren en el negocio de la exportación de cocaína. Esto aumenta claramente la vulnerabilidad del país ante la industria ilegal.

Siguiendo el modelo del “colombiano perverso”, en términos económicos, muchos bolivianos consideran la coca como un don divino. Cuando la economía boliviana, basada en la minería, colapsó hacia finales de los años setenta y los primeros años de los ochenta, el cultivo de coca pasó a constituir la única alternativa laboral razonable para muchos desempleados. Es más, la coca es percibida como un muy buen cultivo: utiliza una considerable cantidad de mano de obra, no requiere mayores habilidades, crece en áreas donde es difícil mantener otras siembras, genera divisas muy necesarias y los cultivadores no tienen problemas de mercadeo de sus productos. Como se mostró en el capítulo primero, una parte significativa de los estudios bolivianos sobre el tema ve la coca como un producto básico, cuyos precios internacionales tienden a caer, deteriorando los términos de intercambio de Bolivia y favoreciendo a los países consumidores desarrollados. Dichos estudios también retratan las políticas de los Estados Unidos como sencillamente proteccionistas y afirma la injusticia que constituye el hecho de que sólo una porción diminuta del valor callejero de la cocaína vaya a pagar al pobre cultivador boliviano. Más aún, mientras que la violencia en las regiones cultivadoras de coca es más elevada que en otras zonas de Bolivia, en realidad no es muy alta.

Por lo tanto, los bolivianos no perciben la industria como generadora de muchos efectos negativos. Además, como se anotó, hay cada vez más indicios de que los campesinos están procesando las hojas de coca para producir pasta, base y, en algunas ocasiones, cocaína. La explicación boliviana común es que se vieron “obligados” a hacerlo con el fin de mantener sus ingresos cuando cayeron los precios de la coca. Estos cambios son importantes, porque dan al traste con el argumento de que sembrar coca es moral y cuantitativamente diferente de producir cocaína, y que los campesinos no están involucrados en actividades delictivas. En este caso, nuevamente, la tendencia popular boliviana exporta la culpa: si los precios de la coca fueran justos, los campesinos no procesarían hoja de coca. Desde luego, los bolivianos no explican que la única manera de que esos precios sean “justos” es que la coca se utilice para fabricar cocaína ilegal.

E. EFECTOS SOBRE EL EMPLEO

Resumiendo, a partir del capítulo cuarto, los cálculos sobre el empleo boliviano de la industria ilegal indican que ésta da cuenta de entre el 5% y el 13,5% de la fuerza laboral, principalmente en la labor de cultivo. En Perú este porcentaje es cercano al 7% de la fuerza laboral rural y el 2% del total de la fuerza laboral del país.

Es claro que los efectos de la industria ilegal sobre el empleo rural son muy importantes en el caso boliviano, y que también, aunque en menor grado, en el de Perú. Esto sugiere que cualquier política orientada hacia la merma de la producción tendría que considerar alternativas laborales, o de otra manera generaría algunos efectos indeseables, como aumento de la migración hacia las ya congestionadas ciudades y posibles levantamientos campesinos.

F. EFECTOS REGIONALES

La industria de las drogas ilegales ha tenido significativos efectos regionales en Bolivia y Perú. En el primero, la industria ilegal ha acelerado la migración y asentamiento de Chapare y Beni. Entre las ciudades, es probable que el mayor impacto haya sido en Santa Cruz, donde se admite comúnmente que tanto su rápido crecimiento como su auge de la finca raíz han sido financiados, al menos parcialmente, por fondos ilegales. Santa Cruz es el corazón de la cultura *camba* y también el lugar donde ha residido la mayoría de los traficantes bolivianos conocidos. En La Paz, donde se han construido muchos rascacielos, también hubo un auge de la finca raíz. Es un lugar común afirmar que este desarrollo está relacionado con fondos ilegales. Infortunadamente, no hay estudios rigurosos que pongan a prueba estas tesis.

Laserna, Vargas y Torrico (1999) han estudiado algunos de los efectos del crecimiento de la industria ilegal en Cochabamba. Encuentran que la industria ha cambiado la naturaleza de la ciudad y de su región circundante. Antes de la coca, el Departamento de Cochabamba era una fuente de potenciales emigrantes hacia otras regiones, y el crecimiento de la ciudad era controlado y planeado. Con la coca, el departamento se convirtió en un imán para los inmigrantes, y el más rápido crecimiento de la ciudad ha dificultado el desarrollo ordenado. Estos efectos son el resultado de la participación *colla* en la industria. Puesto que los *collas* no están lo suficientemente bien representados en las actividades de la industria que generan altos ingresos, su impacto en Cochabamba puede ser menor que en Santa Cruz.

Otras ciudades y regiones bolivianas también han sentido las consecuencias de la industria ilegal. Seamos (1993) estudió los efectos del narcotráfico en el Departamento de Tarija. Se trata de una región de la frontera con Argentina, la cual se usa para exportar base de cocaína y cocaína, al igual que para importar precursores químicos para la industria ilegal. El estudio fue realizado entre 1992 y 1993 y encontró que la ciudad fronteriza de Yacuiba, centro de contrabando, tenía claros síntomas de “enfermedad holandesa”: precios de la finca raíz y los servicios más altos que en Tarija, la capital del departamento. Estos efectos cambiaron la naturaleza de Yacuiba, pues empezaron a proliferar bares, clubes nocturnos y otros establecimientos de diversión para adultos.

En Perú también es lugar común afirmar que los dineros de las drogas ilegales han financiado algunos de los proyectos de finca raíz en Lima y en otras ciudades. El sector de la agricultura formal del país ha sufrido varias crisis, y la coca representó una alternativa que evitó la emigración hacia las ciudades. El Valle del Alto Huallaga fue originalmente poblado por campesinos que cultivaban varios productos. Cuando colapsaron los precios agrícolas, la coca constituyó una alternativa viable (De Rementería, 1995).

Lo mismo se puede decir de otras regiones donde han aumentado las plantaciones de coca en los años noventa. Infortunadamente, los alcances regionales de la industria de la droga en Perú no han sido estudiados en detalle.

Álvarez y Asociados (1996: 91-104) estudiaron cuatro regiones, a fin de buscar los efectos de la coca ilegal. Las entrevistas de este estudio fueron realizadas entre 1993 y 1995, en cuatro distritos rurales. (a) Shamboyacu, un distrito muy dependiente de la coca, donde dos de cada tres campesinos admitieron estar cultivándola. (b) Tocache, vieja región productora de coca, donde parece que hubo una reducción del cultivo y donde uno de cada tres campesinos se reconoce como cultivador de ésta. (c) El distrito de Pedro Abad, que ha estado muy involucrado en el cultivo de coca, pero que en el momento del estudio se hallaba diversificado, pues estaba produciendo especialmente banano, maíz, yuca y coca. d) Nueva Cajamarca, un distrito donde no se cultiva coca.

La encuesta encontró, como es de esperarse, precios elevados para los bienes no comerciables y los servicios en Shamboyacu y Tocache. Tal vez la principal diferencia que se identificó fue en el promedio de ingresos de los campesinos. Se conocieron datos de ingresos mensuales de US\$549 en Shamboyacu, US\$345 en Padre Abad, US\$249 en Nueva Cajamarca y de US\$281 en Tocache. Estos datos no son estrictamente comparables, porque las encuestas fueron realizadas en diferentes momentos. Sin embargo, apoyan la conclusión de que los ingresos campesinos de las regiones cultivadoras de coca son aproximadamente el doble de los de las zonas no productoras (Álvarez y Asociados, 1996: 103).

Es interesante notar que la concentración del ingreso no parece verse afectada por la coca. En todos los distritos, el 20% más rico de la población recibe entre un 43% y un 48% del ingreso (Álvarez y Asociados, 1996; 103). Más aún, “el ingreso de los cultivadores de coca se convierte en ahorro y en mayor consumo y también aumenta el ingreso de los minoristas que tienen la oportunidad de vender productos a mayores precios. En Shamboyacu, los residentes ahorran un 28% de su ingreso, en contraste con un ahorro del 10% en Nueva Cajamarca” (Álvarez y Asociados, 1996; 103). Como ya se anotó, Álvarez y Asociados (1996) plantean que la industria ilegal de la coca puede tener un posible efecto de empobrecimiento, expresado en precios más altos de los alimentos. Vale la pena señalar que sus propias cifras muestran simplemente que esa no es la situación.

II. EFECTOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

El crecimiento de la industria ilegal en Bolivia y Perú ha tenido efectos similares sobre el medio ambiente, pero menos fuertes que en Colombia. Primero, una parte significativa de la producción de coca es cultivada en áreas destinadas para ello desde hace mucho tiempo (Yungas o Cuzco). En segundo lugar, la colonización del Chapare y del Valle del Alto Huallaga, las principales regiones productoras de Bolivia y Perú, había recibido el estímulo de varios gobiernos antes del desarrollo de la industria ilegal de la coca. Así, la destrucción significativa de bosques primarios ya había ocurrido. En tercer lugar, no ha habido un desarrollo importante de amapolas, cultivo que destruye bosques altos y fuentes de agua. Cuarto, los gobiernos de Bolivia y Perú no utilizan fumigación aérea para erradicar los cultivos ilegales.

El debate sobre los efectos ambientales de la industria ilegal en Bolivia es interesante. Como en Colombia, la mayoría de los autores admite su ignorancia y expresa la necesidad de emprender investigación detallada para aclarar algunos de los principales efectos (Mansilla, 1994: 39; Painter, 1994: 65-66; Salm y Liberman, 1997: 226). La falta de conocimiento no se limita a los efectos físicos y químicos de los cultivos ilegales, sino que abarca muchos aspectos sociales del fenómeno.

Es claro que cualquier explotación del oriente boliviano que utilice medios tradicionales causará

degradación ambiental. Está por averiguar si el desarrollo de la industria de las drogas ilegales acelera y agrava ese fenómeno. No hay duda de que la coca es uno de los cultivos más apropiados para áreas como la de Chapare (Salm y Liberman, 1997). A la vez, “se estima que los campesinos del Chapare despejan entre 2 y 6 hectáreas de tierra por cada una dedicada a la coca” (Painter, 1994: 66). ¿Son estas cifras fruto del deseo por parte de los campesinos de diversificar sus cultivos? O más bien, ¿simplemente el resultado de la ilegalidad de la coca? No tenemos certeza, aunque se podría aventurar la idea de que el carácter ilegal de la coca desempeña un papel. Si la coca y la cocaína fueran legales, sus precios serían mucho más bajos y los incentivos para emigrar al Chapare también serían mucho menores. Sin embargo, desconocemos la magnitud de este efecto.

La carencia de conocimiento sólido permite que frecuentemente los autores asuman posturas que son aproximaciones informadas o influidas por sus propias perspectivas ideológicas y políticas. Painter (1994: 67) acepta que la coca es el cultivo menos dañino en Chapare y afirma que: “tal vez el peor efecto resulta del procesamiento y no del cultivo de la coca”²³⁴. Este punto de vista implica que no hay abuso notable de abonos o herbicidas, y que el responsable del daño ambiental es el desecho en el suelo y en los ríos de residuos químicos del proceso de refinamiento. A éste habría que añadir la quema y descarga de químicos por parte de autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en operaciones de decomiso y destrucción de laboratorios.

Varios autores afirman que el cultivo tradicional de la coca es muy respetuoso del medio ambiente y citan como ejemplo las terrazas milenarias que se utilizan en Yungas para el cultivo de la coca (Spedding 1997a, 1997 b; Salm y Liberman, 1997). No hay duda de que el cultivo tradicional de la coca haya sido respetuoso, aunque parece que las nuevas plantaciones, tal vez porque pueden llegar a ser erradicadas, no se han desarrollado en terrazas²³⁵. No obstante, como señala Mansilla (1994: 40), la lógica andina aymara no se puede aplicar en Chapare, donde se requiere una lógica amazónica. Desde una perspectiva puramente ambientalista, tal lógica requeriría la explotación de los diversos bosques primarios sin destruirlos. Esto es posible en términos tecnológicos: emplearía un número menor de campesinos y es muy poco probable que se logre efectuar a gran escala.

Mansilla (1994: 31) afirma que los efectos ecológicos de la industria ilegal en las regiones cultivadoras de coca son alarmantes. Es cierto que la colonización del Chapare habría ocurrido eventualmente sin desarrollo de la industria de la coca y la cocaína. Sin embargo, la velocidad de los asentamientos habría sido mucho menor. Infortunadamente, no hay manera de calcular en qué porcentaje habría sido menor la destrucción del bosque si no hubiera habido migraciones provocadas por la coca. El trabajo de Mansilla (1994: 31-45), basado en un número extenso de entrevistas, concluye que muchos inmigrantes del Chapare consideran que su propia estancia allí es temporal y que su región de origen en las montañas es su hogar, al cual regresarán eventualmente. Mientras que instituciones tradicionales, principalmente los sindicatos, fueron trasplantadas en el proceso de migración, ésta misma debilitó algunos de los vínculos tradicionales comunitarios de los inmigrantes. Lo anterior ha llevado a que Mansilla (1994) considere tres efectos ecológicos principales de la industria de la coca en Chapare: la destrucción del bosque primario, las secuelas del abuso y la evacuación de los químicos que se usan en la producción de pasta de coca, base de cocaína y cocaína, y los efectos de la industria ilegal sobre la ecología social. Es interesante anotar que Mansilla dedica la mayor parte de su trabajo a estos últimos.

Laserna (1996: cap. 8) concuerda con Mansilla en cuanto a los efectos ambientales negativos de la industria de las drogas ilegales, pero atribuye la mayoría de ellos al carácter ilegal de la industria. Su argumento es que la ilegalidad es un muy fuerte desestímulo a la inversión a largo plazo en terrazas y

²³⁴ Salm y Liberman (1997) están de acuerdo con estos puntos.

²³⁵ Entrevistas con personal de UNDCP en La Paz, abril de 1999.

laboratorios, estimula el vaciado de químicos y acorta el horizonte temporal de los actores²³⁶. Mansilla (1994) otorga mayor importancia al debilitamiento del tejido social y al descenso de los controles sociales. También afirma que la mayoría de los bolivianos no considera que los efectos ecológicos de la industria ilegal sean importantes. Para ellos, el área cubierta de cultivos de coca es muy pequeña en comparación con la inmensa cuenca del Amazonas, y que los argumentos ecológicos no son sino una más de las cortinas de humo de los estadounidenses, quienes quieren imponer sus políticas imperialistas. Mansilla (1994) también afirma que existe una gran diferencia entre los campesinos de Yungas y del Chapare. Los últimos necesitan de una ideología exculpatoria para justificar su participación en la industria ilegal, y su ideología fundamenta la explicación imperialista de la preocupación ecológica. A estas diferencias se podría añadir que muchos campesinos del Chapare no venían de zonas tradicionales de cultivo de coca y por lo tanto no tenían experiencia de primera mano en el cultivo ni tampoco en las prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente. Más aún, Mansilla afirma que las entrevistas que ha conducido en Chapare indican que los argumentos sobre la preocupación tradicional de los indígenas por la preservación el medio ambiente son exagerados, y que muchas prácticas tradicionales no son necesariamente respetuosas de éste.

La corta visión temporal de los campesinos de Chapare también se debe a la falta de asentamientos a largo plazo y a sus vínculos con sus comunidades de origen, situadas en zonas de altitud elevada. Si uno pasa de vivir en un pueblo en las montañas, donde el clima es seco y donde uno forma parte de una comunidad agrícola bien entrelazada, a vivir en una zona terriblemente calurosa y húmeda, con la idea de regresar a su región, ¿por qué razón habría de tener una visión de largo plazo en esta zona recién poblada? No hay manera de negar que hay algo de espíritu del depredador en la mayoría de los habitantes de Chapare. En resumen, el daño ambiental causado por la industria de la coca y la cocaína puede atribuirse a su carácter ilegal y a la debilidad de la estructura comunitaria y del sentido de la pertenencia; esta debilidad es causada por la migración y por la actitud posiblemente depredadora de la mayoría de los inmigrantes. Infortunadamente, no es posible determinar la importancia relativa de cada uno de estos factores.

También debería mencionarse que la política boliviana antidrogas ha generado algunos importantes efectos negativos sobre el medio ambiente. Como se verá en detalle, la Ley 1008 estipuló la erradicación con compensación en Chapare, y los campesinos recibieron hasta US\$2.500 por hectárea erradicada²³⁷. Esta política creó una situación muy peculiar, no sólo porque le pagaba a los campesinos por infringir la ley, sino además porque creaba un beneficio al que sólo tenían acceso aquellos campesinos que hubieran sembrado coca. Muchos de ellos erradicaron los viejos campos de coca y utilizaron el dinero para adentrarse más en el bosque y crear nuevas plantaciones.

En los años ochenta hubo varios estudios que consideraron los efectos ambientales de la industria de las drogas ilegales en Perú (Bedoya, 1990; Dourejeanni, 1989; Marcelo, 1987). Álvarez (1992) estudia estos trabajos y concluye que:

- a) La mayor parte de la coca del Valle del Alto Huallaga fue plantada en terrenos inapropiados para la agricultura en general (Dourejeanni, 1989). La única actividad sostenible a largo plazo en esas regiones sería la explotación del propio bosque primario.
- b) El carácter ilegal de la coca estimuló amplios cultivos en tierras tituladas y no tituladas (Bedoya, 1990).
- c) Sendero Luminoso exigía a los campesinos cultivar productos alimenticios junto con la coca. Esta práctica agravó la deforestación asociada con el cultivo de coca (Bedoya, 1990).

²³⁶ Como se verá más adelante, estos argumentos son similares a los que utilizó Hernando de Soto, en Perú, para diseñar la estrategia contra la droga de la administración Fujimori.

²³⁷ Esta cifra pudo haber sido más baja en muchos casos a causa de la corrupción y las demoras burocráticas (Léons, 1997).

- d) La contaminación de los ríos, causada por los derrames de químicos, ha devastado el medio ambiente. La contaminación de los ríos del Alto Huallaga supera las normas de la Organización Mundial de Salud (Marceló, 1987).
- e) La deforestación total atribuida al desarrollo de los cultivos ilícitos equivale a 700.000 hectáreas, o a un 10% de la deforestación de la cuenca peruana del Amazonas durante este siglo (Dourejeanni, 1989).

Los estudios de Álvarez y Asociados (1996) mostraron que la industria de las drogas ilegales tenía efectos negativos significativos sobre la población involucrada. Las dos regiones productoras de coca estudiadas señalaban tasas de morbilidad más altas que las de las regiones donde no se cultivaba coca. Durante las dos semanas anteriores a la realización del estudio, según informes, los porcentajes de personas que habían estado enfermas en las dos regiones productoras eran: 37% en Shamboyacu y 35% en Tocache, comparadas al 24% en Nueva Cajamarca y 20% en Pedro Abad. Las enfermedades más reportadas fueron: resfrió común en Tocache, problemas estomacales en Nueva Cajamarca, vómito y diarrea en Shamboyacu y una mezcla de las anteriores en Pedro Abad. Es claro que las áreas productoras tienen más reportes de salud que las no productoras, y que es factible que los problemas sean más complejos. Es probable que estén relacionados con el uso y abuso extendido de fertilizantes, pesticidas y productos químicos utilizados en la producción de pasta y base.

III. EFECTOS PRIMORDIALMENTE SOCIALES Y POLÍTICOS

Los efectos sociales y políticos de la industria de las drogas ilegales en Bolivia y Perú también han sido muy diferentes a los colombianos. Primero, como vimos, en ambos países los ingresos de la droga, en relación con el tamaño de las economías nacionales, han sido más elevados que en esta última. Pero la acumulación de riqueza generada por las drogas ilegales no ha sido tan concentrada. La carencia de los grandes ingresos de la exportación ilegal hacia los mercados europeos y estadounidenses hizo que las fortunas generadas por las drogas en Bolivia y Perú fueran grandes comparadas con otras fortunas en esos países, pero mucho más pequeñas que las de los grandes traficantes colombianos. En segundo lugar, en Bolivia y Perú la industria ilegal ha empleado a un numeroso campesinado y un elevado porcentaje de la mano de obra rural de ambos países, lo cual ha culminado en el hecho de que una porción grande de los beneficios de la droga se distribuye en pequeñas cantidades entre un gran número de personas. En tercer lugar, el poder del gobierno en Perú y Bolivia ha estado más centralizado en las capitales, y los gobiernos centrales han logrado ejercer el control sobre sus territorios, a diferencia de su contraparte colombiana. En cuarto lugar, el ejército ha desempeñado un papel muy activo en el gobierno. La historia de ambos países incluye largos períodos de régimen militar y casos frecuentes de militares retirados, quienes han sido elegidos para la presidencia. Esto contrasta con la larga secuencia de gobiernos civiles en Colombia, donde el régimen militar ha sido poco común para los estándares latinoamericanos. El poder de los militares en Bolivia y Perú se ha reflejado en su activa participación en actividades económicas, y los ha hecho vulnerables a los atractivos de la industria ilegal. Por último, Bolivia y Perú tienen muy fuertes sociedades indígenas que valoran la resolución pacífica de los conflictos y recurren a la violencia solamente en casos extremos. Estos comportamientos han trascendido los grupos nativos y se han extendido a lo largo y ancho del espectro social, y así han constituido un obstáculo para la creación de “carteles” de la droga, impidiendo la competencia de peruanos y bolivianos contra los grupos colombianos. No hay duda de que las drogas ilegales han tenido una profunda repercusión sobre Bolivia y Perú, pero los factores mencionados han

determinado que los efectos hayan sido más benignos que en Colombia.

A. ALGUNOS EFECTOS SOBRE BOLIVIA

La industria de las drogas ilegales ha tenido un amplio impacto sobre las principales instituciones y grupos sociales bolivianos. Estos efectos se han hecho sentir especialmente en el Estado, las comunidades campesinas, las fuerzas armadas, algunas élites regionales (especialmente la de Santa Cruz) y sobre las relaciones diplomáticas entre Bolivia y los Estados Unidos.

Quizá la diferencia principal con respecto de Colombia ha sido la fortaleza del desafío de la industria ilegal al Estado. En contraste con Colombia, los narcotraficantes bolivianos no se han enfrentado al Estado, ni los fondos ilegales han financiado organizaciones subversivas. Más bien, en un país con una élite reducida, una muy fuerte tradición política autoritaria y un ejército poderoso profundamente involucrado en la vida política, para manejar de manera exitosa la industria de las drogas ilegales tenía que involucrar a personas cercanas a la cúpula de la estructura del poder.

1. El nexo narco-político-militar

En particular, no hay ninguna duda de que la vulnerabilidad del Ejército ante los atractivos de la industria ilegal ha sido mayor en Bolivia que en Colombia o Perú. A lo largo de la historia boliviana, el Ejército ha sido un actor político central. Además, la muy fuerte tradición autoritaria de la cultura ha protegido a sus líderes de cualquier obligación de responsabilidad. Frecuentemente se ha abusado del poder alcanzado por medio del control de las fuerzas armadas. En este ambiente y sin algunos vínculos con ellas, la industria de las drogas ilegales no podría haber nacido.

Durante la dictadura de Banzer, en los años setenta, la industria ilegal creció y desarrolló estrechos lazos con la élite de Santa Cruz y con el Ejército²³⁸. Un factor que contribuyó a la vulnerabilidad de las fuerzas armadas ante la penetración de la industria de las drogas fue el resultado de la reforma agraria puesta en marcha luego de la revolución de 1952, la cual dividió y repartió grandes haciendas entre los campesinos, pero también permitió la distribución de extensas fincas de ganado en zonas despobladas. Muchos oficiales militares se beneficiaron de esta política. En efecto, algunas de las tierras en las cuales el general García Meza manejaba laboratorios ilegales le fueron otorgadas de esta manera. Durante la administración Banzer se aceleró la distribución de tierras de los departamentos de Beni y Santa Cruz entre poderosos capitalistas y militares (Rodas, 1996: 55). Uno de ellos, que resultó favorecido con donaciones de tierra durante la administración Banzer, fue el coronel Ariel Coca, un reconocido traficante que más tarde fue ministro de Educación, durante el régimen de García Meza (Rodas, 1996: 108). Tanto los miembros de las élites capitalistas como los de las Fuerzas Armadas, que a menudo se traslapaban, estuvieron involucrados en la industria ilegal.

Se ha informado frecuentemente que Banzer tenía poderosos nexos con la industria de las drogas ilegales. Por ejemplo, Aguiló (1992: 52), un muy respetado sacerdote e investigador español, se refiere a Roberto Suárez como “padre oficial” del narcotráfico en Bolivia, y reserva el título de “padre camuflado” a Banzer. Si bien no ha habido ninguna prueba incontestable de su participación directa en actividades relacionadas con las drogas ilegales, Banzer se ha visto rodeado de muchos cuya participación sí se ha comprobado. En efecto, “parece claro que si el general no estuvo en forma personal en el comercio de la cocaína, al menos miraba para otro lado cuando sus familiares y amigos exportaban cocaína” (Malamud

²³⁸ Véanse, entre otros, Hargreaves (1992: 166); Aguiló, (1992: 52) y Gamarra, (1994: 20).

Goti, 1994: 121)²³⁹.

Se ha comprobado que algunas de las familias de la élite de Santa Cruz que ayudaron a financiar el golpe de estado de Banzer, en 1971, han participado en la industria ilegal (Gamarra, 1994: 20). José Gasser, miembro de una de las más poderosas familias de Santa Cruz, vendió a Banzer una finca ganadera situada en San Javier, a un precio bastante subvaluado, y un poco más tarde fue acusado de narcotráfico (Rodas, 1996: 55)²⁴⁰. En 1980, durante la administración de Lidia Gueler, la División de Narcóticos de Santa Cruz inspeccionó dos fincas en San Javier, El Potrero, de propiedad de Banzer y otra de Wilder Razuk, un sospechoso de narcotráfico. El personal de la Fuerza Aérea que estaba en la zona abrió fuego contra la policía y se opuso a la inspección. El mayor de la Policía, encargado de la operación, insistió y logró decomisar un avión colombiano que contenía una cierta cantidad de pasta de coca (Aguiló, 1992: 52; Rodas, 1996: 68). Banzer explicó, como lo hicieron posteriormente varios de los traficantes “arrepentidos”, que su finca había sido utilizada sin su autorización (Rodas, 1996: 68)²⁴¹.

Luis F. Valle, yerno de Banzer, nombrado por este último en la Prefectura de La Paz, un poco más tarde, siendo cónsul de Bolivia en Ottawa fue declarado persona non grata y expulsado de Canadá luego de haber sido encontrado en posesión de algunos kilos de cocaína (Malamud Goti, 1994: 121-122; Rodas, 1996: 55). El gobierno canadiense no quiso crear un incidente internacional por ese hecho, pero Albero Sánchez Bello, uno de los mensajeros que entregó la cocaína a Valle, tuvo que pasar varios años en prisión en Canadá (Aguiló, 1992: 52)²⁴². Guillermo (Willy) Banzer Ojopi, primo de Banzer²⁴³ y Cónsul de Bolivia en Miami, fue arrestado y acusado de narcotráfico después de depositar US\$10 millones en un banco de esa ciudad (Rodas, 1996: 55). “Hasta su propia esposa Yolanda Prada de Banzer tuvo inconvenientes con la policía montada de Canadá y agentes de Aduana del Aeropuerto de Barajas (Madrid) por tráfico de cocaína” (Aguiló, 1992: 52)²⁴⁴. El último episodio de esta saga, como se anotó en el capítulo tercero, fue el arresto, a mediados de 1999, de Marino Diodato, un italiano casado con una sobrina de Banzer y oficial del Ejército boliviano, acusado de lavado de dólares y suspendido por sus vínculos con el crimen organizado italiano. Aparentemente, de manera similar a lo que afirmaba el presidente de Colombia Ernesto Samper (véase capítulo sexto), en 1996, todos estos incidentes ocurrieron “a las espaldas de Banzer”, sin su conocimiento. Debe anotarse que, durante su experiencia como presidente elegido, el general Banzer se

²³⁹ En abril de 1999, Carlos Felipe Martínez, representante del UNDP en Bolivia, y yo visitamos a la embajadora de los Estados Unidos, Donna Hrinak, para pedirle apoyo para la publicación de un libro que resumía los resultados de un programa de investigación del UNDP que yo coordiné y que había recibido la objeción del representante del UNDCP en Bolivia, con el argumento de que el trabajo de Gamarra (1999) no era muy amable con respecto a Banzer. La embajadora indicó que el gobierno de los Estados Unidos había sospechado de Banzer, pero nunca había encontrado una prueba de su participación. Además, su programa de erradicación estaba avanzando con éxito y por eso era importante no alborotar el avispero con viejas historias. Por lo tanto, el libro políticamente incorrecto, coeditado con Eduardo Gamarra (Gamarra y Thoumi [comps.] 1999) incluido en la bibliografía de este libro, no pudo ser publicado.

²⁴⁰ El hecho de que la transacción oficial de la finca hubiera sido a un precio tan bajo no necesariamente indicaba el precio real, puesto que en América Latina es frecuente registrar precios inferiores de transacciones de finca raíz para evadir impuestos.

²⁴¹ Sandro Calvani, ex representante del UNDCP en Bolivia, me explicó en mayo de 1999, en Viena, que en una entrevista personal con Banzer, el general retirado también había afirmado que el hallazgo no era relevante, porque en esa época la manufactura de base de cocaína no era un delito tipificado.

²⁴² Sánchez Bello era el secretario personal de Edwin Tapia Fontanilla, uno de los ministros de Banzer (Rodas, 1996: 55).

²⁴³ Aguiló se refiere a Banzer Ojopi como medio hermano del general.

²⁴⁴ En una entrevista con Alain Labrousse, director del Observatoire Géopolitique des Drogues, en París, en septiembre de 1999, me afirmó que muchos testimonios policiales habían confirmado estos asertos.

reencarnó como un gran erradicador de coca, lo cual ayudó a silenciar a posibles críticos²⁴⁵.

Independientemente del hecho de que Banzer haya tenido o no vínculos directos con traficantes, es claro que durante su dictadura, entre 1971 y 1978, se desarrolló la industria ilegal, y que muchos miembros del Ejército participaron en ella. Esto no podría haber ocurrido de otra manera en un país donde esta institución formaba parte de la pequeña élite del poder económico. El golpe de García Meza, en julio de 1980, fue la culminación de la relación simbiótica entre la estructura de poder boliviana y la industria de las drogas ilegales. Esta administración es reconocida como el único narcogobierno verdadero que ha existido en América Latina. Durante el breve narcorrégimen de 13 meses, García Meza, con el apoyo de otros militares, especialmente su ministro del Interior, Luis Arce Gómez, primo de Roberto Suárez (Aguiló, 1992: 53), también conocido como el ministro de la cocaína (Léons y Sanabria, 1997: 13), intentó controlar y cargar de impuestos a toda la producción y exportación ilegal de pasta de coca, base de cocaína y cocaína. Se exigía a los productores individuales y traficantes pagar un “impuesto” al grupo de García Meza, en un “sistema formalizado de corrupción” (Hargreaves, 1992: 169). Después, mediante amenazas, detenciones y asesinatos eliminaron a muchos competidores pequeños (Mendoza, 1993: 61). En efecto, capturar a la competencia era una estrategia para hacer ver bien al gobierno en el extranjero, especialmente a los ojos de los Estados Unidos. El terror se aplicó mediante un grupo paramilitar, “Los novios de la muerte, [...] una banda de neofascistas y neonazis” (Hargreaves, 1992: 107) que originalmente había sido organizado por un refugiado alemán, el nazi Klaus Barbie, bajo los auspicios de Roberto Suárez²⁴⁶.

Sin lugar a dudas, el narcotráfico ha tenido una gran influencia sobre la nación boliviana. Sin embargo, esto no quiere decir que el Estado y la política como totalidad estén dominados por los intereses de la industria de las drogas (Rodas, 1996: 83). Este punto se resaltó en la reacción política, aunque bajo presión por parte de los Estados Unidos, ante el régimen de García Meza. Las instituciones bolivianas, incluyendo a las Fuerzas Armadas, reaccionaron y el régimen fue derrocado un poco más de un año después del golpe, en agosto de 1981, y remplazado por una Junta Militar que transfirió el poder a un presidente elegido, Hernán Siles Suazu en 1982.

Los escándalos relacionados con las actividades del narcotráfico en Bolivia continuaron a lo largo de los años ochenta y hasta comienzos de los años noventa. El 5 de septiembre de 1986, una expedición botánica y geológica encabezada por el profesor Noel Kempff Mercado tropezó con un enorme laboratorio de cocaína en la región de Huanchaca en Beni. Kempff Mercado y dos de sus acompañantes fueron asesinados a sangre fría, pero Vicente Castelló, un investigador español, logró escapar²⁴⁷. El debate sobre lo que ocurrió y cómo fueron los hechos en Huanchaca dejó muchas preguntas sin respuesta. El coronel retirado Ariel Coca había informado a varios funcionarios del gobierno y a oficiales de la DEA sus sospechas sobre una pista de aterrizaje y también sobre una frecuente actividad aérea en esa área²⁴⁸. Los funcionarios de los Estados Unidos tienen versiones opuestas. Aparentemente un piloto estadounidense de la DEA, que había sobrevolado la zona en una misión, había informado sobre un enorme laboratorio y una pista de aterrizaje. La correspondencia oficial entre la embajada en Bolivia y el Departamento de Estado indica que no se percibieron edificios ni actividades sospechosas (Gamarra, 1994: 50). El Congreso boliviano abrió una investigación al respecto liderada por Edmundo Salazar, un joven representante, en la

²⁴⁵ Especialmente los de la embajada de los Estados Unidos.

²⁴⁶ Como se anotó en el capítulo tercero, durante la Segunda Guerra Mundial Barbie se desempeñaba como cabeza de la Gestapo en Lyon, donde era conocido como el “Carnicero de Lyon”. Durante la administración Siles Suazu, Barbie fue capturado y extraditado a Francia, donde fue juzgado y sentenciado a cadena perpetua.

²⁴⁷ El caso de Huanchaca es descrito por Rodas (1996) en detalle, en un libro con este mismo nombre. Malamud Goti (1994), Gamarra (1994: 48-52) y Cortez (1992: primera parte), entre otros, también analizan el mismo caso.

²⁴⁸ Coca había sido amigo cercano de Arce Gómez y en 1981 había sido buscado por la DEA como sospechoso de narcotráfico (Gamarra, 1994: 49).

cual se encontraron indicios que sugerían que “Fernando Barthelemy, ministro del Interior, y una vasta red de cientos de prominentes personajes de importantes familias de la ciudad de Santa Cruz” (Gamarra, 1994: 51), estaban involucrados en la operación de tráfico de Huanchaca. El celo de Salazar no tuvo perdón y fue asesinado por sicarios. Barthelemy ordenó la captura de docenas de sospechosos, pero se vio obligado a renunciar a su cargo, presionado por los Estados Unidos. “Dos años después, pese a contundente evidencia de culpabilidad, la Corte de Santa Cruz absolió y ordenó la liberación de la casi todos los individuos involucrados en este caso” (Gamarra, 1994: 52).

Las versiones contradictorias del piloto de la DEA y de la embajada de los Estados Unidos, así como una aparente lasitud por parte de la embajada y del gobierno boliviano, que demoraron el envío de aviones de búsqueda luego de perderse la nave de Kempff Mercado, ha conducido a grandes especulaciones sobre el verdadero control y propósito del laboratorio de Huanchaca. Una de esas versiones, aceptada por Scott y Marshall (1991), se refería a ese lugar era un laboratorio de la CIA, establecido por Oliver North, reconocido por su participación en el caso Irán-Contras, para producir y vender cocaína para financiar a los Contras de Nicaragua.

En 1988 se desarrollaron nuevos escándalos narcopolíticos. A finales de marzo, un video que se conoció como “narcovideo”, entregado por un capitán del ejército y publicado en un canal de televisión, mostraba una reunión de dos ex ministros de Banzer, Alfredo Arce Carpio (Interior) y Mario Vargas Salinas (Trabajo), con Roberto Suárez (Rodas, 1996: 165). Arce Crespo había sido acusado poco antes de haber recibido US\$200.000 de Suárez para la campaña de la Acción Democrática Nacional (ADN), el partido de Banzer. El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido de Paz Estenssoro, enfrentaba acusaciones similares (Rodas, 1996: 165). La situación política se complicó aún más cuando se publicaron fotografías de Jaime Paz Zamora, del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), abrazando a su viejo amigo, el narcotraficante Isaac *Oso* Chavarría. Así, los tres principales partidos terminaron acusados de mantener vínculos con la industria de las drogas ilegales.

Estas revelaciones condujeron a un acalorado debate sobre la naturaleza de las relaciones entre líderes políticos y la industria ilícita. Algunos afirmaban que las pruebas presentadas eran viejas, de un período anterior a cuando los narcos acusados se hubieran convertido en traficantes. Otros argumentos retrataban a los traficantes como empresarios que suministraban transporte y ciertos servicios legítimos a los políticos involucrados. A mediados de junio, el Congreso se reunió específicamente para investigar estas acusaciones, proceso que terminó en un pacto político entre los tres grandes partidos (ADN, MIR y MNR) para cerrar la investigación y no traer a colación los narcovínculos en la siguiente campaña electoral, la de 1989.

El presidente Jaime Paz Zamora asumió el poder en agosto de 1989. Durante el primer año y medio de su presidencia extraditó al general Arce Gómez y capturó en septiembre de 1990 a Carmelo (*Meco*) Domínguez, el principal narcotraficante por esa época. Las metas de erradicación también se cumplieron (Gamarra, 1994: 115-116). Todos estos logros mejoraron la relación de Bolivia con los Estados Unidos. Luego, el 25 de febrero de 1991, Paz Zamora nombró al coronel retirado Faustino Rico Toro cabeza de la Fuerza Especial Contra el Narcotráfico (FELCN) “quien encabezara la infame unidad de inteligencia G-2 bajo el corrompido gobierno de García Meza, era considerado sospechoso de proveer protección a los narcotraficantes y constantemente se había reportado que estaba ligado a Klaus Barbie” (Gamarra, 1994: 118). Este nombramiento condujo a una fuerte reacción estadounidense, y se cancelaron US\$100 millones en ayuda militar. La reacción política obligó a Rico Toro a retirarse silenciosamente el 4 de marzo.

El incidente no terminó allí, pues el embajador de los Estados Unidos, Robert Gelbard, percibió el nombramiento de Rico Toro como un reflejo de la penetración de la industria de la droga en el gobierno boliviano y empezó a vigilar al ministro del Interior, Guillermo Capobianco, quien había aprobado el

nombramiento, y quien según fuentes estadounidenses, también tenía relaciones sospechosas y parecía haberse enriquecido de manera poco clara (Hargreaves, 1992: 167). Estas presiones obligaron a Capobianco a renunciar junto con el jefe de la Policía, coronel Felipe Carvajal.

Paz Zamora defendió su nombramiento alegando que Rico Toro era un hombre de mérito que había sufrido un cambio de vida radical (Gamarra, 1994: 118). Sin embargo, es difícil entender por qué lo nombró, y Gamarra vio frustrada su investigación por falta de cooperación por parte de los políticos y ex funcionarios del gobierno que entrevistó al respecto (118). Hargreaves (1992: 164-165) ofrece dos posibles explicaciones, además de la creciente influencia de la industria de la droga sobre los actores políticos: una, simplemente que los bolivianos estaban cansados de la participación de los Estados Unidos en lo que ellos percibían como sus asuntos internos, y otra más mundana: Rico Toro tenía una hermosa hija que había sido finalista en el concurso de Miss Universo y Paz Zamora había caído por ella.

El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, elegido en 1993, era un político boliviano muy diferente. Descendiente de una tradicional familia rica, había vivido fuera del país casi toda su vida, y era casi un extranjero en su tierra. Eligió a un indígena como su vicepresidente, primera vez que un nativo americano había alcanzado tan alta posición en el gobierno. En el primer año de su administración, una investigación del Congreso desentrañó la cercana relación de Paz Zamora con los narcotraficantes, en especial con Isaac Oso Chavarría (Del Granado, 1994). Esto empañó la imagen del ex presidente y condujo a la cancelación de su visa para viajar a los Estados Unidos.

Todos estos casos ilustran el profundo impacto de la industria de las drogas ilegales sobre la organización política boliviana. En efecto, no podría ser de otro modo. En un país con una pequeña población y una élite muy reducida, la industria de las drogas ilegales tiene que penetrar las estructuras de poder para lograr su funcionamiento. Infortunadamente, a pesar de los numerosos narcovínculos documentados, hay muchas preguntas abiertas sobre la manera como están relacionadas la industria ilegal y la élite boliviana. No se sabe la evolución de las 35 organizaciones de traficantes reconocidas en todos los informes y estudios a partir de 1990. ¿Habrán simplemente dejado de traficar, y se han asimilado sus miembros a la economía formal? Si es así, ¿cómo lavaron su capital y dónde lo invirtieron? ¿Quiere esto decir que los viejos traficantes y políticos que se beneficiaron de la industria ilegal desde comienzos de los años setenta hasta mediados de los noventa quedaron satisfechos con la cantidad de riqueza que acumularon y abandonaron la actividad ilegal? Si es así, ¿por qué no los han remplazado nuevos empresarios? Entre 1990 y 1997, el área de los cultivos permaneció relativamente estable. Si los bolivianos estuvieran abandonando el negocio ilegal, ¿qué pasó con la coca? ¿Es cierto, como afirmaba la embajadora de los Estados Unidos, Donna Hrinak, que todas las grandes organizaciones se disolvieron y que la industria ilegal se redujo solamente a operaciones de carácter familiar (véase capítulo octavo)? Estas preguntas sugieren que el vínculo entre los traficantes bolivianos y la élite del gobierno continuó, aunque siguiendo un muy bajo perfil; que los traficantes bolivianos están camuflados dentro de la sociedad, y que han aprendido a impulsar sin atraer demasiada atención internacional. Tal proceso se habría beneficiado del dramático cambio de foco de los Estados Unidos hacia Colombia, y el más reciente interés en México.

2. Otros efectos

El desarrollo de la industria ilegal tuvo otros efectos importantes. Uno de ellos fue suministrar un escenario para la latente confrontación entre el Ejército y la Policía. Como se anotó más arriba, la revolución de 1952 disolvió al primero, el cual fue remplazado por milicias (Rodas, 1996: 37). Sin embargo, el ejército fue reconstituido un año después bajo presión de los Estados Unidos, país que supeditó su ayuda a este desarrollo (Gamarra, 1994: 1). Las unidades de oficiales del Ejército siempre habían surgido de la élite tradicional de terratenientes y mineros, y el reconstituido se convirtió en el brazo autoritario de una

burguesía en desarrollo (Rodas, 1996: 37).

En efecto, conforme a lo dicho, durante 30 años, luego de la revolución de 1952, el Ejército estuvo en el poder la mayor parte del tiempo. En los primeros años, la Policía estaba a cargo de la “guerra contra las drogas”, y se había creado una rama especial de ella (UMOPAR) para tal fin. Luego de no lograr avances significativos en dicha guerra, los Estados Unidos obligaron a Bolivia a militarizar la lucha contra la industria ilegal. Esto creó un conflicto abierto entre las dos organizaciones que, históricamente, han tenido una profunda desconfianza mutua. Como se ha mostrado, el Ejército ha tenido relaciones muy cercanas con la industria ilegal y muchos oficiales han sido corrompidos por dineros de la droga o han participado en dicha industria. La Policía también ha estado corrompida, y ha dado protección a los traficantes. El conflicto entre las dos instituciones ha sido un obstáculo para la coordinación de muchas actividades antidrogas, la falta de inteligencia compartida, e incluso, en algunas ocasiones, confrontaciones abiertamente violentas. No resta sino preguntarse si sus antagonismos hubieran surgido aun sin su histórica animosidad, simplemente porque tenían intereses encontrados en beneficiarse de su participación en la guerra de las drogas.

Otro efecto importante de la industria ilegal ha sido el fortalecimiento de los sindicatos rurales. La expansión de las plantaciones de coca forzó al gobierno y a los donantes extranjeros a centrar su atención en los campesinos involucrados. Los gobiernos tuvieron que concentrar el gasto rural en las regiones cultivadoras de coca, donde los sindicatos eran los principales mediadores entre el campesinado y el Estado. De esta manera, se convirtieron en un actor con el cual tuvieron que lidiar tanto el gobierno como los donantes extranjeros. Los programas bolivianos de desarrollo alternativo fueron concebidos originalmente a comienzos de los años setenta, pero su implementación sólo comenzó realmente a mediados de los ochenta (véase capítulo décimo). Los primeros programas fueron diseñados e implementados con poca o ninguna participación campesina. Los sindicatos fueron fundamentales para obtener ayuda técnica extranjera, a fin de mejorar la capacidad de negociación de los campesinos (ILDIS, 1994). Hoy en día los sindicatos han aumentado su sofisticación, y los programas de desarrollo alternativo, la compensación por la erradicación de coca y los proyectos de infraestructura (carreteras, escuelas, centros de salud) tienen que ser negociados y discutidos con ellos. También tienen la capacidad de organizar populosas marchas de campesinos, bloqueos a carreteras y presión sobre el gobierno. No hay duda de que los sindicatos rurales son en la actualidad importantes actores políticos, y sus líderes han ganado notoriedad nacional e internacional.

B. ALGUNOS EFECTOS SOBRE PERÚ

Como se anotó, los efectos de la industria ilegal han sido más leves en Perú que en los otros dos países andinos productores de drogas. Varios factores contribuyen a este resultado. La industria ilegal está situada en el interior, muy lejos de los principales centros económicos. Se cree que la mayoría de sus beneficios se distribuyen en pequeñas cantidades entre un gran número de campesinos. Las élites peruanas no se han convertido en actores importantes de la industria, y los peruanos no han desarrollado grandes organizaciones internacionales de traficantes. Sin embargo, el impacto de la industria de las drogas ilegales sobre Perú depende del grado de participación peruana en las etapas de exportación ilegal y mercadeo. Por ejemplo, si los peruanos logran refinar cocaína y exportar por sí solos el 10% de su producción total, eso sólo bastaría para duplicar los estimativos del valor agregado de la coca y la cocaína peruana.

Como se explicó en el capítulo tercero, hay alrededor de 40 o 50 “familias” que han organizado la recolección de hojas de coca y el procesamiento, y que venden a los extranjeros. Se cree que se trata de núcleos relativamente pobres, comparados con los sindicatos colombianos. Por ejemplo, cuando Demetrio Chávez Peñaherrera *Vaticano*, el más prominente traficante peruano, fue capturado en Cali, en enero de

1994, su riqueza visible no impresionaba, en comparación con la de los traficantes colombianos.

En resumen, la industria de la coca y la cocaína en Perú ha sido un gran empleador de trabajadores rurales, genera cantidades significativas de divisas, las cuales son especialmente valiosas durante períodos de crisis macroeconómica, pero no es percibida como un negocio excesivamente grande que amenaza las estructuras del poder económico y político de Perú. Así, los peruanos no perciben elevados costos sociales asociados con la industria. Más aún, puesto que hay una extendida percepción de que el Sendero Luminoso, el MRTA y el Ejército se han aprovechado o aprovechan la industria, la mayoría de los analistas no quieren investigar el asunto por miedo a represalias. Una eventual consecuencia de esta situación es que la influencia de las drogas ilegales sobre la sociedad puede ser cada vez más difícil de detectar. Sin embargo, es posible identificar y analizar algunos efectos importantes.

Como se anotó en el capítulo tercero, Sendero Luminoso y MRTA, las dos principales organizaciones guerrilleras, obtuvieron una cantidad significativa de fondos del cobro de impuestos a la industria ilegal. Efectivamente, su traslado de las regiones de origen en la sierra hacia el Valle del Alto Huallaga estuvo influido por la oportunidad de capturar esos fondos. Durante la década de los ochenta estas dos organizaciones guerrilleras siguieron una fuerte estrategia terrorista en Perú, sin duda financiada en una parte importante por las drogas ilegales.

Tal vez el efecto social más importante que ha tenido la industria ilegal sobre Perú ha sido la corrupción que ha generado en las Fuerzas Armadas. Este asunto opacó a la administración Fujimori, aunque esto no ha sido abiertamente discutido por la mayoría de analistas. Como se anotó en el capítulo tercero, después de su elección, su meta principal en las áreas cultivadoras de coca fue eliminar el control de la guerrilla. Para lograrla fue necesario ganarse el apoyo de las comunidades campesinas. La erradicación se detuvo y la participación del Ejército en la guerra contra la guerrilla en el corazón de la región productora lo hizo muy vulnerable a la corrupción por parte de la industria ilegal (Dreyfus, 1999: 387-388). Este problema se agravó después de que Fujimori cerró el Congreso en 1992, y promovió y aprobó una reforma constitucional en 1993. Todos estos cambios requerían un fuerte apoyo militar que limitó la capacidad de Fujimori para controlar algunos comportamientos ilícitos dentro de la institución.

“Antes de 1993, cuando había casos de corrupción porque el Ejército estaba operando en una región productora de droga, algunos oficiales subalternos recibían pagos a cambio de protección contra la Policía. A partir de 1993, el problema de la corrupción se intensificó” (Dreyfus, 1999: 388). Este autor da gran importancia a los bajos salarios de los militares como una de las causas de la corrupción.

En 1993, alrededor de 15 organizaciones de traficantes empezaron a pagar al personal del ejército los “impuestos” que antes recolectaba Sendero Luminoso. La mayor parte de las pruebas fue descubierta, porque el testimonio de Vaticano condujo a una investigación por parte del Congreso²⁴⁹. Más de 100 oficiales del Ejército estaban implicados en varios delitos, además del de haber recibido sobornos para permitir que los traficantes se mantuvieran en funcionamiento. Entre estos delitos se encontraban también los de narcotráfico, asesinato de traficantes para vender su base de cocaína, puesta en libertad de traficantes detenidos e incluso la construcción de una pista de aterrizaje para sus aviones (Labrousse, 1995: 107-108). Si bien más de 100 oficiales vinculados con el tráfico de drogas han sido enjuiciados, expulsados de las fuerzas armadas y sentenciados, algunos de alto rango relacionados con el tráfico de drogas no han sido ni acusados ni procesados. Infortunadamente, ha habido muchas preguntas sobre posibles nexos de personas cercanas a Fujimori con la industria de las drogas ilegales. El caso más notorio es el de Vladimiro Montesinos, uno de los más cercanos y controvertidos consejeros de Fujimori. Montesinos, “expulsado del

²⁴⁹ Vaticano vendió cantidades sustanciales de droga al Cartel de Cali. Los informes periodísticos indican que probablemente éste lo entregó, porque había empezado a desarrollar sus propias redes internacionales de mercadeo, tratando de pasar por encima de dicha organización.

Ejército en 1977, estudió derecho y se convirtió en abogado defensor de traficantes colombianos y peruanos. Además de defenderlos ante los tribunales, hizo arreglos para borrar los archivos de sus casos” (Labrousse, 1995: 109). También afirman algunos periodistas respetados que Montesinos desempeñó un papel importante en el autogolpe de Estado de 1992, y que uno de los principales motivos para su participación fue lograr desaparecer algunos archivos del Ministerio de Justicia (Labrousse, 1995: 109). Como se anotó, gran parte de los indicios sobre corrupción en Perú es de tipo periodístico, y es poco probable que alcance el rigor de los estudios académicos serios. No obstante, no hay duda de que las acciones de las fuerzas armadas peruanas en las zonas de cultivo y tráfico de drogas las han puesto en riesgo y que algunos miembros de rango relativamente alto han sido corrompidos por la industria ilícita. De manera similar, la dependencia de Fujimori de las Fuerzas Armadas puede haberlo hecho más tolerante de sus vínculos con la industria ilegal.

La caída del gobierno de Fujimori abre una nueva época en la que tal vez se podrán esclarecer algunas incógnitas sobre el papel y efectos de la industria de drogas ilegales en la sociedad peruana.

TERCERA PARTE

VULNERABILIDAD DE LOS PAÍSES ANTE LAS DROGAS ILEGALES

CAPÍTULO OCTAVO

DROGAS ILEGALES, VIOLENCIA Y DIFERENCIAS SOCIALES

I. INTRODUCCIÓN

El modelo presentado en el capítulo segundo muestra que la probabilidad de que una sociedad desarrolle una ventaja competitiva en actividades económicas ilegales, depende de que existan opciones ilegales rentables y de tres tipos de restricciones al comportamiento individual. Primero, las impuestas por el Estado, que a su vez son determinadas por la habilidad de éste para hacer cumplir sus propias leyes en un territorio nacional. Segundo, las generadas por otras organizaciones sociales como la familia, la religión, y los grupos que generan pertenencia, las cuales se expresan en estímulo social y sanciones para actividades específicas. Y, finalmente, restricciones propias del comportamiento, que cada individuo ha interiorizado, es decir, del auto control personal.

Las desigualdades entre estas variables explicarían la razón por la cual la industria de las drogas ilegales ha sido significativamente diferente en cada uno de los países andinos, es decir, la peculiar distribución geográfica de los distintos procesos de la industria ilegal y su evolución, estudiados en los capítulos tercero a séptimo. En particular, explicarían por qué razón la industria ilegal peruana y boliviana se concentró, hasta los años noventa, en el cultivo de coca y la producción de pasta de coca, y sólo muy recientemente empezó a desarrollar organizaciones de traficantes independientes de las colombianas. También explicarían los motivos por los cuales Colombia concentró las etapas de manufactura y tráfico internacional del negocio, y por qué en ese país se disparó el cultivo de coca y amapolas durante la última década.

Durante el siglo XX, todos los países andinos atravesaron procesos de modernización que cambiaron sus sociedades. La urbanización procedió a alta velocidad, y la educación, la nutrición, la expectativa de vida, la salud y otros indicadores de bienestar aumentaron. El papel de las mujeres en la sociedad cambió drásticamente. Las puertas de la educación y del trabajo fuera del hogar se les abrieron y se elevaron sus tasas de su participación en la fuerza laboral. El derecho al sufragio se expandió y se hizo universal. La infraestructura y las comunicaciones crecieron drásticamente (electricidad, agua y alcantarillado, carreteras, teléfonos, viajes en avión, etc.). Éste es tan sólo un registro parcial de los cambios que afectaron a esas sociedades. Si bien la lista es similar en todos los países andinos, el impacto de la modernización ha sido significativamente diferente. Los efectos de los cambios y las influencias externas sobre cada sociedad varían considerablemente, dependiendo de sus estructuras y organismos sociales. Se puede esperar que algunos de esos cambios y presiones hagan a las sociedades más vulnerables al desarrollo de actividades económicas ilegales. Ésta es la razón por la que es importante identificar las diferencias estructurales, normativas y organizacionales existentes entre los países andinos, las cuales pueden desempeñar papeles importantes en la alteración de las restricciones al comportamiento.

Para lograr este objetivo es necesario comparar las tres sociedades e identificar las principales diferencias que existen entre sus Estados, sus estructuras sociales y sus controles al comportamiento. Puesto que la creíble amenaza de la violencia es un componente importante de la ventaja competitiva en la industria de la droga, también se establecen comparaciones de las maneras como las sociedades andinas manejan los conflictos y cómo lidian con comportamientos violentos. Se espera que éstas muestren al lector por qué razón la sociedad colombiana fuera mucho más vulnerable al desarrollo de actividades económicas

delictivas, y también que otros países andinos disponían de controles estatales y sociales más fuertes²⁵⁰. También mostrarán que otras sociedades que experimenten procesos de modernización similares al de Colombia serán vulnerables al desarrollo de organizaciones delictivas.

Infortunadamente, no existen estudios profundos sobre la contribución de los diversos organismos y el capital social a la tolerancia ante comportamientos económicos ilegales ni ante el desarrollo de la industria de las drogas ilegales en Los Andes. En efecto, es posible que este tipo de estudio sólo se inicie cuando la presencia de la industria ilegal genere una crisis grave. No sorprende que los estudios sobre estos temas se hayan desarrollado en mayor medida en Colombia que en los otros países andinos²⁵¹. Esto impide las comparaciones en términos de capital social y obliga al uso de información más cuantitativa, así como de ejemplos de datos directos.

II. MESTIZAJE, FORTALEZA COMUNITARIA E INDIVIDUALISMO EN LOS TRES PAÍSES

La composición racial y social de Colombia es muy diferente a la de Bolivia o Perú. Colombia es un país mestizo. Se calcula que la población indígena de los tiempos de la Conquista española en las regiones que hoy lo conforman, ascendía a una cifra entre tres y cinco millones (Jaramillo Uribe, 1989: 145). La “catástrofe demográfica de América”, provocada por una combinación de factores, especialmente enfermedades importadas, guerras y trabajo extenuante, redujo drásticamente la población, de manera que hacia comienzos del siglo XVI había solamente un número aproximado de 300.000 indígenas (Jaramillo Uribe, 1989: 145).

La mayoría de las comunidades nativas eran relativamente débiles, y desaparecieron poco después de la Conquista española. Los indígenas perdieron sus instituciones y la mayoría de ellos se asimiló a la sociedad mestiza. Se importaron esclavos que se convirtieron en la principal fuerza laboral en algunas regiones del país. La mezcla racial era generalizada, y la mayoría de los colombianos de hoy son de raza mixta. Los campesinos han sido mayoritariamente pobres de raza mixta que no forman parte de comunidades tradicionales. En efecto, “en comparación con países hispanoamericanos de gran población indígena y fuerte cultura prehispánicas como México, Perú, Bolivia y Guatemala, en Colombia fue débil la contribución indígena a la conformación de la sociedad y la cultura nacionales” (Jaramillo Uribe, 1989: 146). Las comunidades indígenas que han sobrevivido no son muy populosas y son principalmente aquellas que vivían en los bosques tropicales del Amazonas y de la costa Pacífica, algunos en la frontera sur occidental con Ecuador, las cuales formaban parte del imperio inca, y unas pocas en la península de la Guajira, al norte del país.

²⁵⁰ Ésta es una labor que implica un gran desafío y que puede llegar a ser controvertida. Otros que han asumido retos semejantes (como Putnam [1993, 2000]), han sido muy cautelosos en sus conclusiones. Los problemas sociales de los países andinos, especialmente los de Colombia, son tan graves que, a pesar de las dificultades a la hora de encontrar pruebas definitivas, la interpretación de sus realidades requiere la exploración de nuevas —aunque poco convencionales— maneras de abordarlos.

²⁵¹ Sudarsky (1999) intenta medir algunos indicadores de capital social en Colombia. Infortunadamente, no existen comparaciones internacionales con los demás países andinos, aunque Sudarsky concluye que hay poco capital social en Colombia. Debe recordarse que, como se indica en el capítulo segundo, estos estudios empíricos miden las organizaciones que pueden generar capital social, pero no la solidaridad y confianza sociales, ni el sentido de pertenencia, que son las expresiones positivas del capital social. Por ejemplo, el número de organizaciones no gubernamentales puede no ser un buen indicador del capital social si las personas se unen a ellas simplemente por representar una vía para ganar acceso a la ayuda internacional o a otras prebendas.

En contraste con Colombia, Bolivia y Perú tenían fuertes y grandes comunidades indígenas que, a pesar de que también fueron diezmadas, mantuvieron sus identidades y muchas de sus costumbres e instituciones. La mayoría de los campesinos bolivianos y peruanos son indígenas y miembros de comunidades organizadas que rehúyen la violencia e imponen fuertes controles al comportamiento individual. Su lengua materna es el quechua o el aymara y muchos no hablan español. La cooperación entre los miembros de estas sociedades es amplia y tiene fuertes raíces culturales. En efecto, los intercambios de bienes y servicios basados en la “reciprocidad” son comunes en las comunidades campesinas de Los Andes. Se define *reciprocidad* como:

[...]el intercambio normativo y continuo de bienes y servicios entre personas conocidas entre sí, en el que entre una prestación y su devolución debe transcurrir un cierto tiempo, y el proceso de negociación de las partes, en lugar de ser un abierto regateo, es más bien encubierto por formas de comportamiento ceremonial. Las partes interactuantes pueden ser tanto individuos como instituciones. (Alberti y Mayer, 1974: 21)

Las mediciones de Figueroa (1981: 121) del ingreso real de los campesinos revelaron que casi un 50% era el resultado de la venta de sus productos en el mercado, mientras que el resto estaba compuesto de transacciones recíprocas, transferencias de parientes que habían emigrado y consumo de sus propios productos. Los intercambios recíprocos han desempeñado un papel importante en las sociedades tradicionales andinas, se basan en la confianza y tienen formas diversas (Alberti y Mayer, 1974; Mayer, 1974; Fonseca, 1974, Mayer y Zamalloa, 1974). Son más frecuentes en el ámbito de la parentela, pero igualmente involucran a vecinos y otros miembros de la comunidad (Isbell, 1974). Es interesante anotar que también se pueden apreciar entre inmigrantes rurales en las áreas urbanas donde viven²⁵².

La importancia de la cultura andina, como fuente de controles al comportamiento, no debe ser subestimada, pues ha ejercido influencia no solamente dentro de las comunidades indígenas, sino también fuera de ellas. Un rasgo cultural indígena importante es el respeto tanto hacia la naturaleza como hacia otros humanos. Trabajos recientes sobre los pastores de las cumbres de la frontera entre Bolivia y Perú (Bolin, 1998) ilustran muy bien esta afirmación. Estas comunidades son tal vez aquellas que más claramente reflejan los valores indígenas ancestrales, porque han vivido tremadamente aisladas. Para ellas, el respeto ha ejercido un papel fundamental como estrategia de supervivencia. La necesidad de solidaridad y cooperación para sobrevivir en su medio hostil ha requerido respeto hacia la naturaleza y hacia los otros. El autor explica la importancia del respeto de la siguiente manera:

“El respeto es la esencia de la vida, y como la fuerza de la vida misma, no conoce fronteras. Se debe respeto a otros seres humanos, a los animales, a las divinidades —a Pachamama, la madre tierra; al Apus, la morada en la montaña de los espíritus protectores ancestrales; a Illapa, el poderoso dios del trueno; y a todos los lugares sagrados, incluyendo rocas, fuentes, lagos, y praderas [...]. El respeto es el código moral que penetra todo pensamiento y toda acción” (Bolin, 1998: xiii). Más aún, el “respeto hacia los otros tan consistentemente reforzado en todos los rituales, se traspasa a la vida cotidiana. El pueblo de Chilihuaní es consciente de la tremenda importancia del respeto, sin el cual sienten que la sociedad no se puede sostener. El respeto está en la raíz misma de sus relaciones sociales” (Bolin, 1998: xiii).

Este respeto hacia todas las cosas vivas e inertes está arraigado en la religión tradicional inca y

²⁵² Incluso cuando están fuera de Bolivia y Perú. Yo encontré intercambios recíprocos entre inmigrantes peruanos en el área de Washington D. C. En un caso en 1995, por ejemplo, cada miembro de un grupo de mucamas y obreros contribuía con US\$100 mensuales a un fondo común. Echaban suertes y el ganador podía tomar prestada la cantidad acumulada, que era de aproximadamente US\$2.000, que iba a ser retribuida en un tiempo estipulado. Este fondo rotativo funcionaba bien, pues todo el mundo pagaba a tiempo, sin ningún documento escrito.

aymara:

“Para nosotros en Los Andes, la noción de fuerzas religiosas se deriva de la noción de fuerzas naturales y no puede existir entre estas y aquellas el abismo que separa lo irracional de lo racional. Sentimos que los cuerpos llamados inanimados están movidos por inteligencias, al igual que los cuerpos humanos, aunque la ciencia contemporánea se niegue todavía a aceptarlo. Para la religiosidad andina *no existe lo sobrenatural*: todo es natural” (Milla Villena, 1996: 283).

Más aún, “la religión andina no está interesada en salvar el alma de las *runas*, pero les ofrece todo el apoyo del *ayllu* a través del mecanismo del *ayni*, para lograr una vida plena y armoniosa” (Milla Villena, 1996: 286)²⁵³. No sorprende que pueblos que tengan estos valores religiosos se apoyen en la confianza, la solidaridad, rehúyan de la violencia e intenten evitar la confrontación. Frecuentemente, los observadores mencionan estas características de las sociedades boliviana y peruana (Spedding, 1997a; Morales, 1989; Bolin, 1998; Rodas, 1996, entre otros).

Notablemente, las sociedades “blancas” o “mestizas” en Bolivia y Perú son aún muy tradicionales. Parece que la existencia de comunidades indígenas fuertes indujo a los grupos sociales que las enfrentaron a desarrollar también fuertes identidades y comunidades. No hay duda de que en el medio no indígena ha sido importante mostrar que no se es indígena. Estos grupos sociales pueden ser racistas y discriminar a los indígenas, pero también tienen muchos controles sociales sobre el comportamiento individual. En esas sociedades hay aguda desconfianza entre grupos étnicos, escondida tras una fachada de cortesía, pero el grado de confianza y sentido de la pertenencia en cada uno de sus miembros es elevado²⁵⁴. Viéndolos con ojos colombianos, estos dos países parecen bastante premodernos y tradicionales. En ellos, el apellido, la vergüenza y el comportamiento cortés, por ejemplo, son sustancialmente más importantes que en Colombia.

En contraste, un análisis reciente de la opinión pública colombiana muestra que el deseo principal de un 72% de los entrevistados es ser respetado. “La prioridad que los colombianos otorgan al respeto indica que éste es el elemento del que adolece el paisaje de las relaciones en Colombia” (Lemoine, 2000: 26). Las encuestas urbanas muestran, además, que muchos colombianos creen que la violencia es funcional. “El 23% piensa que hay que hacer justicia por la propia mano, 14% que se pueden lograr cambios positivos con la violencia y 6% dice que la violencia paga” (Lemoine, 2000: 44).

Los efectos de la modernización en Colombia fueron extremos. En cierto sentido, la sociedad colombiana no estaba preparada para los cambios que padeció. Jaramillo Vélez (1998) ha intentado explicar lo que él llama “la modernidad postergada”, como el resultado del extremo aislamiento de la mayor parte de las regiones pobladas durante el siglo XIX, que condujo al gobierno a un intento por proteger al país de influencias extranjeras nocivas, y a reproducir el modelo estatal premoderno y católico del siglo XVII²⁵⁵. Según este autor, la Constitución de 1886 y el subsiguiente Concordato con el Vaticano son ejemplos de dicho intento.

El caso colombiano presenta retos fascinantes tanto para los investigadores como para los encargados de diseñar las políticas. Varios intelectuales colombianos se propusieron recientemente identificar el “almendrón” o “núcleo generatriz” del enigma y concluyeron que el arraigado comportamiento de este país

²⁵³ Ayllu: grupo de parientes, linaje o comunidad indígena con una base territorial y miembros que comparten un punto central. Ayni: reciprocidad equilibrada, ayuda a reciprocar en especie. Runa: ser humano, se refiere a un indígena andino (Bolin, 1998: glosario).

²⁵⁴ Por ejemplo, como se verá más adelante, Sendero Luminoso era un movimiento de base urbana cuyos miembros, como la mayoría de los no indígenas peruanos, despreciaban a los indígenas, quienes se sentían tratados como niños (Coronel, 1996: 90-91).

²⁵⁵ Algunos otros autores colombianos se han preocupado por los problemas de la modernización en Colombia. Véase, por ejemplo, el volumen editado por Viviescas y Giraldo (1991).

muestra una lógica individual muy enérgica y práctica acompañada de una viciosa lógica colectiva²⁵⁶. La sociedad colombiana no ha sido capaz de proveer los bienes públicos fundamentales, como protección de la vida y la propiedad y sistemas para la resolución de conflictos. El “almendrón” es una forma de organización social en la cual la “racionalidad pública” es bastante débil y en la cual hay una preponderancia de la racionalidad privada. Éste es el secreto nacional: la inagotable e individual creatividad, diversidad, imaginación, “rebusque”²⁵⁷ y tenacidad de los colombianos. Pero también su dificultad para organizarse, para forjar proyectos colectivos y resolver problemas públicos esenciales (Gómez Buendía, 1999: 19).

La ética colombiana parece valorar la creatividad y el éxito individual, por una parte, y las lealtades locales, por otra. “Se aplaude —y se envidia— al triunfador, al vivo, incluso al avivato que lo logra sin pararse en palillos; se aplaude también la lealtad a la familia, al jefe, al amigo, incluso al cómplice” (Gómez Buendía, 1999: 19)²⁵⁸. Este comportamiento es contradictorio sólo en apariencia. Cuando un individuo no puede confiar en las instituciones ni en los desconocidos, para tener éxito es imperativo desarrollar una red de confianza. Más aún, teniendo en cuenta la gran incertidumbre de la vida social, “la psicología [de los colombianos] se concentra en el manejo de la incertidumbre. Por eso, en Colombia, como dice María Teresa Uribe (1997) la lógica funcional es la ‘negociación del desorden’. Normas públicas e interpersonales precarias obligan a todo el mundo a arreglárselas por establecer relaciones confiables y confiadas” (Gómez Buendía, 1999: 19).

Colombia ha sido conocida como un país de leyes, pero “la norma impersonal existe y se reconoce: es ‘sólo’ que no se le paran demasiadas bolas, que su umbral de violación es en general bajo, que este mío es un ‘caso excepcional’ donde tengo que violar la norma o sacarle el quite. Esta excepcionalidad llega a constituir una especie de democracia: todos somos iguales, porque todos tenemos derecho a violar o evadir la ley” (Gómez Buendía, 1999: 19)

El resultado neto de todo esto es la alta frecuencia de comportamientos antisociales y la predominancia de la racionalidad individual sobre la colectiva.

Este “almendrón” no implica que la mayoría de los colombianos esté dispuesta a romper o a hacer caso omiso de la casi totalidad de las leyes. En efecto, una gran masa de la población vive la mayor parte del tiempo dentro de la ley. El núcleo generatriz significa simplemente que la anomia y la destrucción de las estructuras de la sociedad presente; en Colombia son altas en relación con lo que se encuentra en otros sistemas de organización social (Gómez Buendía, 1999: 20). Debe hacerse hincapié en que esto no convierte a la mayoría de colombianos en delincuentes. Sin embargo, una sociedad en la cual un número relativamente pequeño de personas, supongamos que entre un 3% y un 5%, no se siente obligado por las leyes y normas sociales y está dispuesto a infringirlas constantemente, y en la cual el Estado no las puede hacer cumplir de manera eficaz, y otras instituciones sociales no imponen fuertes controles al comportamiento, tarde o temprano tendrá que enfrentar el crecimiento de actividades económicas ilegales. Además, una vez se hace

²⁵⁶ Ésta es la conclusión de un grupo multidisciplinario convocado por Colciencias para analizar los principales problemas del país y hacer un diagnóstico de las causas principales de la paradójica situación colombiana. El grupo, en el cual tuve el privilegio de participar, incluía polítólogos, historiadores, sociólogos, economistas (formados en diferentes escuelas de pensamiento), ecologistas, geógrafos y otros científicos sociales. Su conclusión fue sorprendentemente unánime, a pesar de la diversidad de sus miembros. El coordinador del proyecto, Hernando Gómez Buendía (1999), compiló un libro en el cual se publican los resultados de esta investigación. En los párrafos siguientes, me baso ampliamente en su capítulo de resumen (Gómez Buendía, 1999).

²⁵⁷ Esta peculiar expresión colombiana describe una capacidad particular para buscar maneras informales, legales o ilegales de ganarse la vida.

²⁵⁸ Los colombianos parecen tener un gran anhelo de mostrarle al mundo que pueden triunfar. El premio Nobel García Márquez, el científico que desarrolló una vacuna Elkin Patarroyo, el piloto Juan Pablo Montoya y varios futbolistas y ciclistas internacionales son figuras nacionales adoradas. Hasta la primera mujer colombiana que posó para Playboy hace algunos años fue presentada como noticia nacional y ejemplo de colombiana exitosa en la revista Semana.

evidente que una ley es frecuentemente infringida sin consecuencias negativas tangibles, todo el mundo siente la tentación de hacer lo mismo. En efecto, en Colombia cada persona se ve obligada a trazar su propia línea personal para discriminar entre las actividades ilegales que realizará y las que no realizará. Así, por ejemplo, la mayoría se pasará un semáforo en rojo, comprará cigarrillos y electrodomésticos de contrabando (utilizados en el lavado de dinero) y evadirá impuestos, pero no estará dispuesta a traficar cocaína o heroína. Estos comportamientos conducen a un desprecio generalizado hacia muchas normas y regulaciones estatales. Al mismo tiempo, producen una sociedad muy fluida con bastante movilidad social ascendente y descendente.

III. EL PAPEL DEL GOBIERNO CENTRAL, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL EJÉRCITO

Los gobiernos centrales de todos los países andinos han sido, a grandes rasgos, débiles y faltos de “responsabilidad” ante la ciudadanía. Bolivia y Perú han tenido una larga historia de regímenes autoritarios y militares. Éstos han sido excepcionales en Colombia, que cuenta con una larga tradición de gobiernos elegidos. Ni siquiera el único régimen militar que ha tenido Colombia en el siglo XX fue representativo de lo que se reconoce como tal en América Latina. Cuando el general Gustavo Rojas Pinilla derrocó al gobierno elegido, en 1953, lo hizo con abrumador apoyo público. Su golpe fue percibido como una manera de terminar con La Violencia y popularmente se entendió como un “golpe de opinión”. Sin embargo, la mayoría de los colombianos describe su sociedad como autoritaria y siente que este rasgo es incompatible con el respeto humano que anhela (Lemoine, 2000: 26).

La debilidad del Estado, a pesar de ser generalizada, es diferente en los tres países. La historia y la geografía han desempeñado un papel fundamental en generar estas diferencias. Por ejemplo, ambos factores han determinado el nivel y tipo de comercio internacional cuyos impuestos, durante siglos, suministraban la mayor parte de los fondos para el gobierno central. Lima, un puerto, concentraba poder y población en Perú, y hoy en día vive en ella más de un tercio de la población del país. La Paz también se desarrolló como lugar a través del cual pasaba la plata de las minas de Potosí hacia el Río de la Plata y Buenos Aires, en camino hacia Europa. Colombia, en contraste, tiene cuatro grandes ciudades de más de dos millones de habitantes y un par de docenas que superan el cuarto de millón. Bogotá está situada en el centro del país. Ninguno de los principales productos de exportación tiene que pasar por ella.

Durante la mayor parte de su historia, gran extensión de lo que hoy es Colombia estaba aislada del resto del mundo. El país se desarrolló como una colección de regiones, en las que cada una tenía una ciudad, con muy pocos vínculos entre ellas. Durante siglos, el comercio internacional fue muy reducido, en relación con el tamaño y población, y el gobierno central siempre fue muy pobre, pues los aranceles eran una de las principales fuentes de financiación del gobierno. La geografía era importante, porque la falta de integración ha sido uno de los mayores obstáculos para los intentos del gobierno de establecer una presencia en las vidas de la generalidad de los ciudadanos. Colombia tenía entonces la más imperiosa necesidad de un gobierno capaz de financiar su infraestructura de transporte y comunicaciones, y uno de los más reducidos presupuestos²⁵⁹.

²⁵⁹ Por ejemplo, “Palmer (1980: 28) calcula el valor del comercio internacional y el total de la población en cada país de América Latina alrededor de 1.800. Al utilizar estas cifras para estimar el comercio per cápita, se encuentra que Colombia tenía la cifra más baja por persona, 0,85 pesos. Paraguay era el siguiente país, con 1,84 pesos. Otros países exportadores eran Bolivia (2,55 pesos), Ecuador (3,7 pesos) y Chile (3,84). Estas cifras presentan grandes diferencias

Sin embargo, el Estado colombiano ha sido uno de los más fuertes de América Latina en varios aspectos. Desarrolló muy notables agencias gubernamentales para administrar la economía. Su Banco de la República, su Departamento Nacional de Planeación y varios ministerios que influyen sobre la actividad económica, que se modernizaron ampliamente hacia finales de la década de los sesenta. Desde entonces su personal ha constado de “técnicos”, muchos de los cuales son economistas con grados de maestría y de doctorado. Estas instituciones son las responsables de la continuidad y estabilidad de la política económica de la que ha disfrutado el país durante décadas. Como se anotó, Colombia fue el único país latinoamericano que no sufrió la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta. Perú, por otra parte, hasta por lo menos 1990, tenía instituciones económicas más débiles y una economía muy inestable²⁶⁰. El Estado boliviano ha sido aún más débil en ese respecto, y no sorprende que su economía también haya sido extremadamente inestable hasta mediados de los años ochenta.

En contraste con sus magníficas habilidades de formulación e implementación de políticas económicas, el Estado colombiano ha sido extremadamente débil con respecto a su capacidad de controlar el territorio nacional y proveer un sistema policial, legal y judicial para proteger los derechos de propiedad y resolver conflictos. Esta debilidad se expresa en varias formas. Una, es la reducida cantidad de recursos destinada a las actividades policiales. Rubio (1999: 182) utiliza datos de Ospina (1996) y calcula que en 1993 Colombia contaba con 1.670 policías por cada millón de habitantes. Esta cifra contrasta con los 7.600 de Uruguay, 4.700 en Malasia, alrededor de 3.500 en Austria, Francia y Perú, 2.500 en los Estados Unidos y Australia, y cerca de 2.000 en Canadá, Suecia y Suiza. Uno se pregunta por qué razón un país con una grande y clara necesidad de policías tiene tan pocos. La debilidad del Estado también se refleja en su presencia irregular en las fronteras del país²⁶¹, en áreas dispersamente pobladas con redes de transporte interno muy deficientes, donde se han asentado campesinos durante los últimos 50 años. Si se tuviera a disposición un mapa con las áreas en las cuales ha vivido la población colombiana en todas las décadas del siglo XX, se podría apreciar que a principios de éste había muchos pueblos y ciudades pequeños y que el campo a su alrededor era inhabitado, pero que la mayor parte del país estaba vacía y que no había vínculos de comunicación entre los nodos de asentamiento. A medida que avanzó el país, tuvo lugar una drástica expansión del área habitada. Esto es diferente a lo que ocurrió en otras naciones andinas, donde la población indígena se había asentado desde hacía mucho tiempo en grandes segmentos. La gran expansión de la frontera rural tuvo lugar con muy débil presencia estatal (Molano, 1987 y 1990; Mora, 1989; Leal, 1995, entre otros²⁶².

La debilidad del Estado colombiano también se refleja en su sistema judicial. Rubio (1999: 139-145) muestra que desde que existen datos estadísticos, es decir, desde comienzos de los años cuarenta, el índice de criminalidad ha crecido a una tasa del 7% anual, mientras que el crecimiento de la capacidad del sistema judicial ha sido del 1%. En 1940 se abrían 30.000 casos penales al año, y el sistema tenía la capacidad de procesar 10.000. Hacia 1964 había 150.000 casos, y capacidad para 15.000. Obviamente, el sistema se había

con Perú (6,63 pesos), México (4,34 pesos), y más de 17 pesos para Argentina. La debilidad del comercio y la infraestructura colombianos persistió después de la Independencia. Como se ha elaborado ya en otro estudio, “Ocampo (1984: 53) muestra que, en 1913, las exportaciones colombianas per cápita eran de sólo 34 dólares, superando únicamente las de Haití (31 dólares) y Honduras (27 dólares) en América Latina, y llegando solamente al 10% de las de Cuba y Argentina. En 1920 la extensión per cápita de las vías ferroviarias era sólo el 20% del promedio latinoamericano, superando únicamente la cifra haitiana” (Thoumi, 1994: 3).

²⁶⁰ Rosemary Thorp (1991) compara detalladamente estos dos casos en su excelente libro.

²⁶¹ Molano (1990), por ejemplo, documenta las experiencias de total abandono de soldados y asignados a los puestos de las fronteras orientales con Venezuela y Brasil. Durante los años ochenta, los pagos de salarios fueron erráticos, el personal militar tenía un contacto casi nulo con los cuarteles y virtualmente carecían de supervisión. Las contrapartes venezolanas y brasileñas siempre tenían mejor equipo, y frecuentemente les prestaban alimentos y otras provisiones a los colombianos.

²⁶² Como se verá más adelante, esto permitió a la guerrilla sustituir al Estado en muchas regiones recién colonizadas.

recargado. La solución fue pasar la prioridad del procedimiento penal de los sumarios más importantes a los más fáciles de resolver, para aumentar al máximo el número de casos juzgados. Una reforma de 1971 ordenó a las cortes adelantar solamente los procesos en los cuales ya se había identificado al acusado. Esto condujo a que se resolvieran los casos criminales más simples que no requerían investigaciones por parte del gobierno. Más aún, si un presunto culpable no se identifica en un plazo de 60 días después de reportado el crimen, se cierra el caso. Los efectos de este desarrollo han sido viciosos. Primero, durante las últimas tres décadas, el Estado ha transferido al sector privado la responsabilidad de encontrar las pruebas para resolver los asuntos criminales y poder procesarlos. Segundo, se han aumentado los incentivos para que los individuos resuelvan sus conflictos por ellos mismos y recurran a la violencia. Tercero, en palabras de Rubio, de hecho, se ha otorgado al crimen organizado una “licencia de corzo”.

El rápido crecimiento de la población y La Violencia contribuyeron sustancialmente al aumento de los casos penales, mientras que el gobierno se centraba en programas de “desarrollo económico” y sencillamente descuidaba la urgente necesidad de apoyar su sistema penal. Vale la pena preguntarse si las inversiones en el sistema de justicia eran consideradas un desperdicio de recursos.

La importancia de una ciudad central en Bolivia y Perú permitió el desarrollo de un fuerte Ejército que desempeñó papeles políticos fundamentales en la historia de ambos países. Los gobiernos militares han sido frecuentes en ellos, y militares retirados han sido posteriormente elegidos como presidentes. Las profesiones militares tienen una posición social elevada y atraen a los hijos de las élites. Los dos países andinos en cuestión han sufrido pérdidas territoriales. Perú perdió su guerra contra Chile, y Bolivia su costa sobre el Pacífico. En ambos episodios estas pérdidas se tradujeron en presupuestos militares mayores y en una considerable participación de los militares en la vida social y política²⁶³. Más aún, en estos casos el Ejército ha sido especialmente celoso en proteger sus fronteras y en tener presencia en todo su territorio nacional. Colombia perdió Panamá en una insurrección apoyada por los Estados Unidos, pero el istmo no pasó a formar parte de otro país y por lo tanto no podía ser recuperado. Más adelante, Colombia negoció con los Estados Unidos y recibió una compensación monetaria por la participación de ese país en el hecho. Colombia y Perú sostuvieron una corta guerra en 1931 por una parte de la selva amazónica, que se resolvió por negociación. Ese episodio se recuerda vagamente en Colombia, mientras que en Perú todavía hay un vívido recuerdo. En Colombia el Ejército ha sido menos poderoso, ha apoyado el mando civil, ha permanecido distante de la política y sus filas no se han alimentado de manera significativa en las élites. Los militares colombianos no han sido propensos a los golpes de Estado como sus colegas bolivianos y peruanos, pero sí fueron menos capaces (hasta incapaces) de controlar el territorio nacional y someter a las organizaciones guerrilleras. A causa de estas diferencias, los miembros del Ejército, activos y retirados, han figurado entre los mayores empresarios de la droga en Bolivia. En Perú, muchos de ellos han ayudado al narcotráfico (como se anotó en el capítulo séptimo) y un número importante de ellos ha sido acusado de narcotráfico o de colaboración con la industria ilegal. En Colombia, la mayor parte de los miembros de las organizaciones de traficantes han sido civiles.

Una comparación entre los partidos políticos resalta otras diferencias importantes entre los países en cuestión. La concentración de actividades económicas y la población en uno o pocos centros en Bolivia y Perú ha facilitado el desarrollo de partidos políticos con una estructura centralizada y con ideologías políticas. En ambos países los antiguos partidos Liberal y Conservador de mediados del siglo XIX originaron una diversidad de nuevos partidos que cubren un amplio espectro político. Las ideologías de algunos son claramente de izquierda o de centro, y aunque la mayoría de sus líderes proviene de los estratos

²⁶³ En una conferencia patrocinada por el gobierno de los Estados Unidos en enero de 2000, en Miami, por ejemplo, un miembro de las fuerzas armadas estadounidenses informó con decepción que sólo uno de 256 congresistas colombianos tenía algún antecedente militar.

sociales más altos, representan algunos intereses de las clases más bajas. En ambos países los partidos de izquierda han obtenido el poder, al menos esporádicamente, e implementado reformas significativas, especialmente en el área rural. La revolución de 1952 en Bolivia produjo una reforma agraria sustancial en 1953. El golpe de Estado de 1968 en Perú también condujo a una reforma agraria. Ambos países han tenido gobiernos populistas que administraron mal sus economías en sus tentativas de reforma social. En ambos casos esto llevó a períodos de depresión económica e hiperinflación. Sin embargo, tales episodios debilitaron las élites tradicionales, terratenientes y mineras, abrieron espacio político y permitieron a los sistemas políticos dar curso a algunas de las más urgentes exigencias de participación política por parte de grandes segmentos de la población.

En contraste, los dos partidos políticos colombianos han sido siempre descentralizados. En el siglo XIX sus ideologías reflejaban las preocupaciones del momento. Los conservadores tenían una base principalmente rural, eran centralistas y promovían el poder de la Iglesia Católica, mientras que los liberales eran más urbanos, federalistas y seculares. Estos partidos han sido asociaciones más bien amplias de líderes regionales que fueron y son bastante independientes de la organización central. Es interesante anotar que la débil presencia del Estado central en muchas áreas y el carácter descentralizado de los partidos, con líderes locales muy fuertes, les ha permitido sustituir y asumir las funciones del Estado en muchas regiones, y ganar la lealtad que los ciudadanos normalmente dan a la nación (Leal, 1989a; Leal y Dávila, 1990).

Los partidos colombianos son multiclassistas. Desde comienzos de los años cuarenta hasta al menos la mitad de la década de los cincuenta²⁶⁴, Colombia experimentó lo que se conoce como La Violencia, un conflicto dirigido por los dos partidos políticos, en el cual campesinos de ambas facciones actuaban como carne de cañón. A medida que el país se hizo más educado y las actividades rurales y agrícolas perdieron su preeminencia económica, las diferencias entre los partidos, basadas primordialmente en su diferente visión sobre el papel de la Iglesia Católica en la sociedad y el Estado, se hicieron cada vez más irrelevantes. Las élites de ambas facciones se dieron cuenta de que el futuro estaba en la manufactura, la agricultura moderna y los servicios, y no en las haciendas tradicionales ni en la economía campesina.

El pacto del Frente Nacional (1958-1972), que terminó La Violencia, permitió a los dos partidos compartir el poder y cogobernar el país. Este pacto eliminó su confrontación tradicional, pero también destruyó sus débiles ideologías y despolitizó tanto a los partidos como a los políticos (Leal, 1989a, 1989b) y los convirtió en máquinas electorales clientelistas dedicadas a distribuir el botín del Estado. También excluyó a otras organizaciones políticas de cualquier denominación, que no quisieran participar políticamente como disidencias de los partidos tradicionales. El Frente Nacional fue en efecto un muy poderoso “cartel” que monopolizó el poder. El clientelismo permitió a la clase política mediar entre el Estado y la ciudadanía por la provisión de servicios estatales. En este sentido, los dos partidos tradicionales también remplazaron a las instituciones comunitarias que desempeñan ese papel en otros países.

Colombia es el único país de América Latina donde los partidos tradicionales y sus élites dirigentes siempre mantuvieron el control político. En efecto, nunca tuvo un gobierno reformista que amenazara la estructura de poder y ofreciera la posibilidad del cambio social sin violencia. Los cambios en las políticas y las reformas implementadas tenían que ver con la modernización de las instituciones del Estado que manejaban la economía, pero jamás hubo reformas que desafiaran la estructura de poder y debilitaran su control sobre la sociedad. Esto no quiere decir que no haya habido movilidad social. Sí ha habido movimientos significativos, pero los que ascienden son cooptados y terminan reproduciendo los comportamientos exclusivistas que muchos de ellos criticaban antes de llegar. Aunque en Colombia haya movilidad social, no hay cambio en la estructura social la cual se reproduce. La guerrilla ofrece una alternativa viable para aquellos que se niegan a ser cooptados.

²⁶⁴ Algunos autores extienden La Violencia hasta 1964.

En los años sesenta hubo un tibio intento de reforma agraria que condujo a algunas expropiaciones compensadas y que se centró más que en la redistribución de la tierra, así como en expandir la frontera rural hacia las zonas deshabitadas. Colombia nunca tuvo un gobierno populista, lo cual contribuyó a la estabilidad económica del país (Urrutia, 1991); pero el que había no medió en los principales conflictos sociales. Los dos partidos retuvieron el control político y cooptaron a los disidentes, impidiendo el cambio social y la participación. La despolitización de los partidos y su foco en el clientelismo los alejaron de la administración económica del país y permitieron que economistas entrenados la manejaran. Esto condujo a un crecimiento estable (aunque no espectacular) y a una notable estabilidad macroeconómica.

El sistema colombiano funcionó bien por un período bastante largo, pero en su esencia, escondió las semillas del levantamiento político violento y la pérdida de la legitimidad del Estado. La exclusión política y social y el fracaso del Estado en responder a las exigencias políticas del pueblo han sido la causa principal de las actividades subversivas y paramilitares en Colombia, y no la pobreza o la desigualdad. Es probable que las deficiencias institucionales impidieran que el gobierno respondiera a las necesidades de la gente. La despolitización de los partidos llevó a un sistema político depredador en el cual el Estado se convirtió en botín. El peso muerto del sistema político y la cada vez mayor incapacidad del gobierno de proteger los derechos humanos y la propiedad, aumentaron con el tiempo y se convirtieron en una severa barrera para el crecimiento económico.

IV. URBANIZACIÓN Y DIFERENCIAS EN LA MIGRACIÓN

Durante el siglo XX, la urbanización siguió su curso a un ritmo muy rápido en toda la región andina. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los países que la integran. Colombia y Perú son más urbanizados que Bolivia. El Banco Mundial (1995: 22) calcula que, en 1993, un 72% de los colombianos eran habitantes urbanos, porcentaje casi idéntico al de Perú (71%). En 1970, esta cifra era del 57% en ambos países. Bolivia, el menos urbanizado de los tres, tenía un 41% de su población en áreas urbanas en 1970, y 59% en 1993. La similitud en la velocidad de migración esconde diferencias significativas. Muchos migrantes en Bolivia y Perú mantienen vínculos con sus comunidades rurales de origen, las visitan periódicamente y les envían dinero. En Colombia estos lazos son mucho más débiles. Un número enorme ha sido desplazado por la violencia y no tiene comunidad a la cual regresar²⁶⁵. Otros mantienen sus nexos con la familia, que pertenece a comunidades con estructuras menos firmes que las bolivianas y peruanas. La migración en Perú se ha concentrado en Lima y en Bolivia, en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En Colombia ha sido mucho más dispersa, debido al elevado número de ciudades del país. Esto ha hecho más probable que las familias desplazadas por la violencia terminen disueltas. En las ciudades colombianas, los indicios del origen rural de una gran proporción de sus habitantes pasan inadvertidos para el leigo, mientras que en Perú y Bolivia son sorprendentemente evidentes²⁶⁶.

A lo largo y ancho de Los Andes ha habido flujos significativos de migración hacia el campo. La mayoría de ellos de una zona rural a otra. En Perú y Bolivia, esta migración ha sido estimulada por el crecimiento de la población en las áreas rurales, especialmente en aquellas donde predomina el minifundio, o por problemas económicos regionales. Los campesinos han salido principalmente en busca de tierra y

²⁶⁵ El número de desplazados o refugiados internos es tema de especulación, pero no hay duda de que Colombia tiene el mayor número de refugiados internos del hemisferio occidental y uno de los mayores del mundo. Obregón y Stavropoulou (1998: 399) calculan que: "Más de un millón de personas fue desplazado entre 1985 y 1998, y hay pocas esperanzas de que pueda resolver su situación en el futuro".

²⁶⁶ Ésta es tan sólo una afirmación impresionista, pero refleja las fuertes raíces comunitarias de muchos inmigrantes bolivianos y peruanos recientes.

oportunidades económicas. En Colombia, la mayor parte de la movilización ha sido causada por la violencia rural. Más que atraídos por sus destinos, los migrantes colombianos han sido expulsados de sus tierras de origen. Generalmente se han armado para protegerse. Dado que al menos parte de La Violencia ha sido asociada con el Estado y algunas de sus instituciones, como la Policía, la gran mayoría de campesinos se movilizó para huir de estos. Se asentaron como individuos, no como comunidades, en áreas distantes y aisladas de las cuales estaba ausente el Estado. En efecto, la Policía y el Ejército fueron actores activos durante La Violencia, y habían cometido atrocidades. Muchos migrantes campesinos consideraban que esas instituciones eran sus enemigos (Molano, 1988: 143, 167, 270). A causa de esta experiencia, sospechaban intensamente de cualquier presencia armada del Estado. En contraste, en Bolivia y Perú muchos nuevos asentamientos campesinos buscaron la presencia del Estado para proveerse de infraestructura social y física.

V. VIOLENCIA EN COLOMBIA Y COMPARACIÓN CON LA VIOLENCIA RURAL

A. VIOLENCIA EN COLOMBIA

Cualquier comparación de tipo social entre los tres países en cuestión debe resaltar los altos índices de violencia en Colombia, en contraste con el resto de la región y, en efecto, el mundo. La violencia es un reflejo de la debilidad de los tres tipos de restricciones presentadas por el modelo: las débiles restricciones internas individuales y sociales, y la incapacidad del Estado para hacer cumplir sus propias leyes. Por lo tanto, siguiendo el argumento desarrollado en el capítulo segundo, la violencia y la producción de drogas ilegales son síntomas de los mismos problemas sociales, y reflejan la estructura y desarrollo de cada sociedad.

Al mismo tiempo, puesto que la violencia desempeña papeles importantes dentro del crimen organizado, la propensión a recurrir a ésta para resolver los conflictos es un factor importante de la concentración de la industria de las drogas ilegales en un país. Durante los últimos 55 años, Colombia se ha caracterizado por una violencia excesiva. Como ya se anotó, la padeció durante mediados del siglo XX, etapa que resultó en la muerte brutal de alrededor del 2% de la población²⁶⁷, casi exclusivamente en el campo y las ciudades pequeñas, y forzó grandes migraciones masivas a ciudades y a terrenos baldíos. Por esa época, las muertes violentas alcanzaron, en 1955, el pico de 51,5 por cada 100.000 habitantes, tasa que declinó desde entonces hasta 1970 (Thoumi, 1994: 66). El detallado y riguroso estudio de Rubio (1999: 36-38) muestra que la tasa de muertes violentas de 1970 había caído aproximadamente hasta 20 por 100.000. A partir de ese año aumentó constantemente hasta cerca de 40 en 1980, índice que permaneció relativamente estable durante algunos años. Después de 1985 hubo un aumento radical hasta 85, en 1990, en el cual se mantuvo hasta 1992. De ahí en adelante bajaron hasta aproximadamente 60 por 1000.000 habitantes en 1998 y 1999. A pesar de la caída, un 44% de los residentes urbanos entrevistados conoció a alguien que fue asesinado en los cinco años anteriores (Lemoine, 2000: 44). A lo largo de este período y durante los últimos 15 años, Colombia ha padecido actividad guerrillera combinada con el desarrollo de los grupos

²⁶⁷ Los cálculos oscilan entre 200.000 y 300.000 asesinados, dependiendo de la fuente de información y del período cubierto. El censo de 1951 estimó la población en 11.548.000 habitantes.

paramilitares.

Otros países latinoamericanos donde la violencia ha sido un problema, como Brasil, México y Venezuela, han mostrado tasas equivalentes a entre 15% y 25% de las colombianas (Rubio, 1999: 38). En 1998 la “baja” tasa de Colombia llegó a ser más de 10 veces mayor que la de los Estados Unidos, el país más violento entre los desarrollados. “Las cifras colombianas reflejan claramente que se trata de un país en guerra. Ninguna sociedad contemporánea, ni ninguna sociedad para la cual se disponga de registros históricos, presenta en tiempos de paz niveles semejantes de violencia” (Rubio, 1999: 39)²⁶⁸. Esta guerra, sin embargo, no se adapta a las clasificaciones tradicionales, y algunos comienzan a referirse a ella como “guerra ambigua”²⁶⁹.

La violencia colombiana empezó a ser materia de estudio hacia mediados de los años ochenta, cuando el presidente Barco financió una comisión para ese propósito. Desde entonces, se ha aceptado que el conflicto directo no es responsable de más del 20% del total de muertes violentas. Rubio (1999) ha desafiado esta afirmación. Primero, encontró que las muertes violentas se concentran en áreas donde ejecutan sus acciones los actores violentos (organizaciones guerrilleras, paramilitares y de narcotráfico). Las diferencias entre los departamentos son impresionantes: en 1996 los 10 más violentos tenían una tasa de 124 por cada 100.000 habitantes, mientras que en los 10 menos violentos solamente 24. Esta última es aún, desde luego, muy alta para los estándares internacionales, y comparable sólo con los países como Brasil y México. Segundo, “en la década durante la cual la violencia colombiana se hizo explosiva, la información sobre lesiones personales reportada por la Policía muestra un continuo descenso” (Rubio, 1999: 58). Tercero, el drástico aumento en muertes violentas coincidió con el desarrollo de la industria ilegal de las drogas y el fortalecimiento de los diferentes grupos guerrilleros y paramilitares. Estos hallazgos llevaron a Rubio a concluir prudentemente que una gran proporción de colombianos se ha mostrado poco propensa al desenfreno en la resolución de conflictos, o a imponer su voluntad sobre los demás, pero un grupo significativo de “actores violentos” se ha vuelto cada vez más agresivo y es responsable del volumen de muertes en estas condiciones.

Las muertes violentas son el indicador más evidente, pero no la única expresión de la violencia. Los secuestros y la extorsión son también importantes. Infortunadamente, los datos sobre estos crímenes son más débiles y difíciles de conseguir, porque muchas familias víctimas no los denuncian. Sin embargo, estos crímenes se han hecho comunes en Colombia. A lo largo de los años ochenta, los secuestros reportados estaban en el rango de los tres a cuatro mil por año. La existencia de un grupo de la Policía especializado en los crímenes de secuestro y extorsión (Gaula) es síntoma de su importancia. Una encuesta reciente, conducida en 20 ciudades, muestra que un 35% de los residentes urbanos conoce un pariente, compañero de trabajo o amigo que ha sido secuestrado (Lemoine, 2000: 49), lo que sugiere una alta subestimación en las cifras disponibles. Las víctimas de este crimen tienden a estar concentradas en familias específicas. En efecto, una vez una familia es víctima del secuestro, tiene una probabilidad del 50% de volver a sufrirlo. Más aún, el secuestro intimida a un amplio segmento de la población, pues un 49% cree que ellos o sus parientes cercanos podrían ser secuestrados (Lemoine, 2000: 48). Es interesante que mientras un 71% de los entrevistados cree que los secuestradores deberían ser condenados a muerte o a cadena perpetua, desde el punto de vista de algunos de los principales actores violentos, el secuestro y la extorsión representan actividades justificadas orientadas a la consecución de fondos. Por ejemplo, en una notable carta a *Semana*, Nicolás Rodríguez Bautista *Gabino* (1999), el líder del ELN, critica un artículo aparecido en la revista, en

²⁶⁸ A finales de los años noventa, El Salvador alcanzó tasas comparables. También es posible que una situación similar se haya desarrollado en algunos países africanos en años recientes.

²⁶⁹ En dos conferencias recientes sobre Colombia en el U.S. Army War College (Universidad de la Guerra del Ejército de los Estados Unidos) en Carlisle, Pensilvania, la situación de Colombia se ha descrito en esos términos.

el cual se afirmaba que el ELN se beneficia del narcotráfico. Gabino hace énfasis en el hecho de que el ELN “es uno de los pocos grupos colombianos que pueden estar orgullosos del hecho de que no tienen nada que ver con las drogas ilegales”. También subraya que ese grupo siempre ha estado dispuesto a aceptar responsabilidades por acciones controvertidas, como las “detenciones financieras” (eufemismo para secuestros) y ataques a la infraestructura de la industria del petróleo. Es claro que según la ética del ELN, cultivar coca y producir y traficar con cocaína es moralmente peor que secuestrar y extorsionar civiles!

Rubio (1999: cap. 3) concluye que los “actores violentos” desempeñan un importante papel en lo que popularmente se cree son muertes violentas no relacionadas con la insurrección o la industria ilegal. Una vez un actor violento se asienta en una región, introduce en ella tanto el armamento para matar como la pericia para hacerlo; asimismo, entrena gente en el uso de las armas y la barbarie. Más aún, en muchos casos también recurre a la violencia para resolver conflictos o sancionar a traidores o a aquellos que quieren abandonar la organización. Todos estos factores contribuyen a generalizar la violencia.

La violencia colombiana también ha producido otro fenómeno importante: el sicario o asesino a sueldo. Ellos no son exclusivos de Colombia, pero han florecido como industria aceptada entre algunos segmentos de la población (Salazar, 1990; Rubio, 1999). Estos grupos de jóvenes entre quince y veinte años se han vuelto útiles para el crimen organizado²⁷⁰.

La proporción de homicidios directamente provocados por las actividades del crimen organizado, la insurgencia y contrainsurgencia es imposible de determinar a causa de la muy baja escala de casos de homicidio resueltos por el sistema judicial (un aproximado 5%). Esto es especialmente importante en las regiones más violentas, donde es más difícil encontrar un sospechoso, requerido para que el caso pueda permanecer activo y llegar a convertirse en un juicio (Rubio, 1999: cap. 3).

Estos hallazgos son consistentes con el modelo presentado en el capítulo segundo. A medida que avanzaron la modernización y el desarrollo económico en medio de un ambiente violento, colapsaron tanto los controles sociales al comportamiento como los estatales. Esto quiere decir que todo el mundo estaba en libertad para determinar de manera individual e independiente cuáles conductas eran aceptables. Más aún, las organizaciones armadas han racionalizado el uso de la fuerza como parte de una lucha contra el sistema corrupto o el imperialismo. Teniendo en cuenta la ley de los grandes números, siempre habrá un grupo que estará dispuesto a usar la violencia de manera indiscriminada. Ese grupo específico bien puede representar una pequeña proporción de la población del país, pero tiene una mayor capacidad para irrumpir en las vidas de la gran mayoría que actúa individualmente y no recibe la protección de un Estado débil ni de otros organismos sociales.

La violencia, el secuestro y otros crímenes contra el individuo han creado una crisis de derechos humanos. En efecto, un estudio comparativo de 60 países mostró que Colombia tenía el mayor porcentaje (65%) de entrevistados que creían que los derechos humanos no son respetados (Lemoine, 2000: 46).

B. VIOLENCIA Y MIGRACIÓN ENTRE ZONAS RURALES EN COLOMBIA

La Violencia fue primordialmente rural y tuvo lugar en muchas áreas pobladas durante 100 años anteriores, como el Departamento de Caldas (cuando incluía los antiguos departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío) y los de Tolima y Valle. Éstas eran regiones donde el asentamiento se había llevado a cabo dos o tres generaciones antes, y no había existido tiempo suficiente para que se consolidaran

²⁷⁰ La guerrilla también utiliza soldados muy jóvenes, niños y niñas, cuya edad puede ser hasta de doce años. El uso de guerreros menores se ha convertido en un tema de debate de derechos humanos importante en la guerra ambigua colombiana.

comunidades fuertes. No hay duda de que la sed de tierra era uno de los factores propulsores de La Violencia. Muchos campesinos fueron obligados a vender sus posesiones a precios bajos; a otros simplemente se los obligó a abandonar sus lotes, o eran asesinados²⁷¹. Los desplazamientos y migraciones fueron masivos en algunas áreas, y la población de muchas regiones cambió sustancialmente. Guerrillas liberales o conservadoras, éstas últimas frecuentemente apoyadas por la Policía o el Ejército, buscaban obligar a todos los miembros del partido contrario a salir de las regiones controladas por ellos.

Al final de La Violencia, pocos campesinos regresaron a las zonas de las cuales habían sido expulsados. La mayoría terminó en áreas urbanas, pero un número no despreciable buscó tierra en zonas despobladas. Desde mediados de los años cincuenta hasta la mitad de los sesenta, los sucesivos gobiernos declararon amnistías. Como se mencionó, muchos guerrilleros percibían a la Policía y el Ejército como enemigos, y albergaban una profunda desconfianza hacia los órganos del Estado. Algunos guerrilleros volvieron, pero otros grupos subversivos, en particular los asociados al partido comunista, no se rindieron. Más bien, buscaron refugio en regiones distantes, aisladas y despobladas en medio de la selva, donde establecieron comunidades en armas²⁷².

La mayoría de la población migratoria no pertenecía a las guerrillas, pero era desplazada de la violencia, y se sintió atraída por la disponibilidad de terrenos baldíos. Se instalaron en varios lugares del oriente del país, el Magdalena Medio y otras áreas despobladas. Muchos de ellos estaban también armados para protegerse de saqueadores y animales salvajes. Estos no se hallaban necesariamente en una posición antagónica con respecto al gobierno; es más, en realidad esperaban que éste les proporcionara servicios básicos, como educación, Policía, sistemas de resolución de conflictos y similares (Leal, 1995; Molano, 1990).

Las autoridades estatales estaban aisladas de sus supervisores y no eran rendían cuentas a nadie. Frecuentemente sus abusos de poder para beneficiarse personalmente, crearon fuertes resentimientos²⁷³. En efecto, la Policía y el Ejército fueron ordinariamente percibidos como enemigos (Molano, 1991: 143, 167, 170).

Una colección de testimonios de colonizadores de un lugar cercano a las fronteras de Venezuela y Brasil es muy reveladora (Molano, 1990). Los salarios de los pocos oficiales de Policía fronteriza eran muy demorados y esporádicos. Este personal tenía que encontrar modos de mantenerse “usando su autoridad”, es decir, abusándola. La presencia brasileña y venezolana en la frontera era sustancialmente más fuerte. La falta de confianza entre los colonizadores era generalizada, hasta el punto de que uno de ellos afirma sabiamente: “la confianza es más valiosa que el capital” (48). Cuando llegaron los *muchachos* (guerrilleros), impusieron un orden muy autoritario basado en su poder armado²⁷⁴. En estas regiones ha habido violencia significativa relacionada con la falta de confianza y la incertidumbre en relación con los derechos de propiedad. El gobierno autoritario de la guerrilla permitió que los negocios ofrecieran crédito a los campesinos y mineros, porque garantizaba un sistema de recolección de deudas (53).

Otro efecto negativo de La Violencia fue la eliminación de la responsabilidad individual. Cualquier acción, sin importar su grado de残酷 o inhumanidad, era justificada como reacción a lo que se había

²⁷¹ La bibliografía sobre La Violencia es bastante extensa. Véanse, por ejemplo, Molano (1989 y 1991), Alape (1985), González Arias y Marulanda Álvarez (1990), Sánchez y Meertens (1983), entre otros.

²⁷² Alape (1985) y Molano (1989 y 1991) ofrecen buenas descripciones de estos procesos.

²⁷³ Véase, por ejemplo, Molano (1991: 93, 105, 120).

²⁷⁴ Curiosamente, sus reglamentaciones incluían límites estrictos al consumo de alcohol y la prohibición total de la prostitución. Estas medidas no eran tomadas por preocupaciones relacionadas con las mujeres involucradas, sino para evitar que los negocios “explotaran” a los campesinos y mineros. Para la guerrilla ¡las mujeres sólo eran mercancías utilizadas en la explotación de los trabajadores!

sufrido²⁷⁵. En esta situación, la emoción del poder es para algunos la principal fuerza impulsora. “Formaron una cuadrilla, pero no para asesinar ni para robar sino para mandar” (Molano, 1991: 85). “Que la vida de otro esté en el dedo de uno, es una sensación muy *verraca*; del movimiento de un dedo, sólo de un dedo, depende la vida de otros hombres, eso le da a uno una seguridad muy arrecha” (Molano, 1991: 182).

Para resumir, La Violencia debilitó y destruyó muchas organizaciones comunitarias incipientes y generó un gran número de campesinos desplazados. Este proceso fue armado y violento. Los colonizadores de tierras baldías lejanas tenían débiles o inexistentes derechos de propiedad sobre sus tierras, y vínculos comunitarios muy laxos. La presencia del Estado era débil y esporádica, en el mejor de los casos. Frecuentemente, las autoridades oficiales abusaban de su poder para beneficio personal. Cuando llegó la guerrilla, sustituyó al Estado e impuso su orden autoritario. Una razón probable para que ese movimiento haya sido bienvenido en muchos lugares fue que, a pesar de ser rudo y antidemocrático, sus miembros no se aprovechaban como individuos. Se ha reconocido ampliamente que la guerrilla substituyó al Estado en muchas regiones colombianas aisladas. Las autoritarias organizaciones guerrilleras son hoy en día un obstáculo principal para el desarrollo de las organizaciones comunitarias democráticas pluralistas.

C. VIOLENCIA RURAL Y GUERRILLA EN PERÚ

A comienzos de los años ochenta, el grupo Sendero Luminoso (SL) se convirtió en un importante y sanguinario actor en Perú. Muchos campesinos quedaron atrapados en medio de la lucha entre Sendero Luminoso y el gobierno. Afortunadamente, sus organizaciones tradicionales eran bastante sofisticadas y les permitieron superar la violencia y salir de ella mucho mejor librados que los campesinos colombianos. Las estructuras rurales de Perú son, sin duda, muy diferentes a las de Colombia:

“Como estructura social superviviente del Imperio Inca, el Perú está compuesto por comunidades tradicionales, cuya organización social, en muchas maneras, todavía desafían la influencia del mundo Occidental moderno. La comunidad tradicional presenta tres características claras: agraria, social y económica. Desde el punto de vista agrario, la comunidad tradicional es una unidad indisoluble donde el hombre es un agente tanto de la continuidad como del cambio. Socialmente, la comunidad tiene sistemas gubernamentales y legislativos basados en la libre elección de sus miembros individuales o *comuneros*, y en un riguroso esquema de normas y sanciones impuestas por la tradición. Desde un punto de vista económico, las comunidades indígenas son unidades de trabajo indivisibles con características socialistas y colectivas, es decir, unidades cuyos miembros tienen igual acceso a la propiedad comunal” (Morales, 1989: 2).

El estudio de Figueroa (1981) sobre ocho comunidades peruanas de la Sierra, muestra que la familia nuclear es la unidad productiva, pero tiene fuertes lazos con la comunidad. Cuando las parejas se desposan, reciben su ayuda esencial para construir su casa; además, dentro de ésta, la familia intercambia un número importante de servicios, mediante permutas recíprocas, trueque o comercio. También tiene acceso a las tierras comunales. Es claro que “las familias de los campesinos no están aisladas del resto de la comunidad” (Morales, 1989: 72). Las migraciones temporales y permanentes son comunes. Las comunidades de la Sierra son receptoras netas de transferencias monetarias de los miembros de la agrupación que ha emigrado (Morales, 1989: 76). La mayor parte de los jóvenes emigra, pero muchos regresan después de un año o más (migración no temporal). Razón predominante para regresar: muerte o incapacidad de los padres (49%), “por la chacra”—para recuperar o proteger la propiedad— (13%), por enfermedad (13%), no adaptación a la vida urbana (8%), pérdida del empleo (8%), bajos ingresos (4%), otras razones (5%), (Morales, 1989:

²⁷⁵ Véanse, por ejemplo, los testimonios en Molano (1991: 165, 179).

121). Esto indica que al menos un 83% de los que regresan lo hacen por causas relacionadas con el hecho de tener una comunidad en la Sierra; sólo un 12% regresó por motivos económicos.

Entre 1980 y 1993, la Sierra peruana fue el escenario del levantamiento de Sendero Luminoso contra el Estado. Los campesinos quedaron atrapados en medio de una guerra entre poderes foráneos. Sendero Luminoso tenía una base urbana y un fuerte sesgo pro urbano. Muchos de sus miembros eran de clase media e instruidos, y muy pocos de ellos hablaban quechua (Coronel, 1996: 43). Su discurso socialista encontró aceptación limitada por parte de la población rural. La juventud campesina educada tendía a aceptarlo más que la generación mayor y menos culta. Sin embargo, “los militantes de Sendero Luminoso no conocían los códigos culturales andinos” (Coronel, 1996: 46). En efecto, con su enfoque en la ideología maoísta ortodoxa, Sendero Luminoso sentía un profundo desprecio por la civilización indígena. Según la teoría maoísta, cualquier cultura es solamente la reflexión ideológica de las realidades políticas y económicas. Por lo tanto, todas las manifestaciones culturales andinas representan un reflejo del pasado y tenían que ser destruidas (Degregory, 1996b: 210). No sorprende que esta agrupación no reconociera y más bien intentara suplantar a las autoridades indígenas tradicionales.

Sendero Luminoso llegó con una visión que requería la destrucción del viejo sistema antes de que se pudiera crear uno nuevo y justo. Desde este punto de vista, sus metas “correctas” defendían el autoritarismo y el terrorismo. Estas creencias fueron utilizadas para justificar la masacre de 80 campesinos en Ayacucho, por ejemplo (Degregory, 1996b: 297). Siguiendo las enseñanzas de Mao, también querían eliminar al Estado y a otras autoridades de las áreas rurales.

Muchas de sus órdenes eran sencillamente incomprensibles para los campesinos, pragmáticos y adversos al riesgo. El grupo guerrillero quería, por ejemplo, promover un sitio a la ciudad, para matar de hambre a sus habitantes. Cuando los campesinos preguntaron a quién le iban a vender sus productos, la respuesta fue simple: el partido decidiría. Los campesinos sencillamente no entendían por qué razón después de haber producido algo no se les permitía beneficiarse de su propio trabajo (Del Pino, 1996: 132). En otro caso, Sendero Luminoso organizó la producción comunal, y los campesinos cooperaron, pero al momento de la cosecha les dejó a los campesinos solamente productos para su subsistencia; el resto quedó para el partido (Degregory, 1996: 195). También se embarcó en una campaña para eliminar toda presencia del Estado en las zonas rurales, esto incluía escuelas, puestos de salud y proyectos de infraestructura física. Todas estas acciones generaron una fuerte reacción campesina contra Sendero Luminoso. Más aún, en muchas regiones tenía poco que ofrecer al campesinado, que ya se había beneficiado de la reforma agraria que había parcelado las haciendas (Coronel, 1996: 79).

Las actividades de Sendero Luminoso en la Sierra generaron una fuerte reacción del gobierno. Primero, envió a la Infantería de Marina a enfrentar a la subversión; pero, como los miembros de este grupo de infantería provenían de áreas urbanas, sentían un profundo desprecio por la cultura indígena, y en su celo por extinguir a la insurgencia, atacaron y asesinaron campesinos. En efecto, “actuaron como una fuerza extranjera de ocupación” (Coronel, 1996: 49). Para estos infantes de marina urbanos era frecuentemente imposible distinguir entre un campesino común y un miembro de Sendero Luminoso, lo cual condujo a muchos incidentes de agresión contra inocentes labriegos.

El gobierno se dio cuenta de que mantener involucrados a los infantes de marina era una garantía de fracaso, y envió al Ejército a sustituirlos. Ésta fue una sabia jugada, porque el Ejército tenía un número significativo de conscriptos de la Sierra, muchos de origen indígena. Las fuerzas armadas fueron más respetuosas de los nativos y estimularon la formación de Comités Civiles de Autodefensa (CDC), también conocidos como “rondas campesinas”, modeladas a partir de organizaciones similares que habían existido habitualmente en el norte de la Sierra, en Cajamarca. Tradicionalmente, las “rondas” habían protegido a las comunidades contra los criminales, especialmente los cuatreros. Se convirtieron en un instrumento muy

exitoso contra Sendero Luminoso, que logró forzar su salida de muchas regiones. Al final de la guerra, muchas instituciones sociales habían sobrevivido, y en algunas regiones en realidad salieron fortalecidas. Los párrafos siguientes resumen la experiencia de varias comunidades en este proceso.

Sendero Luminoso entró a Ayacucho a comienzos de los ochenta, utilizó la violencia y debilitó el tejido social. Sin embargo, “Hubo muchos casos en los cuales las comunidades y sus familias extensas demostraron su elasticidad y flexibilidad para adaptarse a un medio hostil. Brotaron nuevas organizaciones femeninas: clubes de madres, comités del ‘vaso de leche’. Éstas conformaron la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho” (Degregory, 1996a: 18). Las iglesias cristianas evangélicas habían crecido notablemente, y se convirtieron en centros de actividades comunitarias junto con los “Ronderos” (18). El Ejército había vuelto a ganar una presencia fuerte. Estas dos instituciones formaron un nuevo foco de poder (20-21).

“El visitante encuentra hoy en día una extremadamente pobre y devastada región, con su escasa infraestructura destruida, y con muy pocas oportunidades de desarrollo en el actual modelo macroeconómico. No encuentra, sin embargo, una población derrotada, deprimida y desesperanzada. En su lugar, encuentra una llena de sorprendente vitalidad en medio de sus propias ruinas” (Degregory, 1996a: 21)

Muchos campesinos de Ayacucho fueron desplazados, pero casi una tercera parte regresó. La mayoría de los desplazados adquirió experiencias urbanas. Tal vez la mitad se quedó en las ciudades, pero el resto vivirá con un pie en el campo y otro en la ciudad. Los que regresan quieren desarrollar el campo. Insisten en levantar mapas del pueblo, construir una estructura urbana y ofrecer servicios públicos (Degregory, 1996a: 22-23).

Muchas “rondas” fueron organizadas por el Ejército, pero no eran sus marionetas. “Estos actores tienen su voluntad característica y metas y son capaces de tomar sus propias decisiones, incluso en las condiciones más adversas” (Degregory, 1996a: 27). Las “rondas marcan la diferencia entre desesperanza y vitalidad social” (24). En Perú, a medida que el conflicto perdió intensidad, las “rondas” tendieron a alejarse de su papel defensivo y desarrollaron otras funciones sociales (28).

Coronel (1996) se centra en la experiencia de varias comunidades en Huanta. En Culluchaca “la familia nuclear y extendida y la comunidad constituyán los elementos más importantes de organización y generación de identidad. La comunidad era también un transmisor ideológico fundamental a través de su sistema de autoridad, labores comunales, asambleas y festividades” (Coronel, 1996: 69).

Hasta 1980, el sistema de *varayoccs* constituyó los ejes de la vida social de la comunidad. Organizaba la actividad productiva, las relaciones sociales y las festividades religiosas. El *llacta vara* o *vara* principal organizaba los ciclos rotativos de las plantaciones, labores comunales, festividades religiosas, presidía las asambleas y resolvía conflictos internos. Los *campos* se encargaban de los recursos naturales (tierras de pastoreo y árboles) y plantaciones. Protegían contra los “daños” causados por animales y sancionaban los casos de robo de ganado. Los *regentes* estaban a cargo de imponer las órdenes de los principales *vara* y *campos*. Finalmente, los *alfacires*, dos de cada uno de los barrios de la comunidad, implementaban las labores de las cuales era responsable el *vara* principal. Muchas veces también hacían recados para las autoridades nacionales (Coronel, 1996: 69).

Ésta era una sociedad jerárquica que se adhería a los rituales. Sendero Luminoso desdeñó esta estructura operativa, impuso sus propias autoridades y ejecutó a varios *varayoccs* y otros líderes comunales. La comunidad no fue destruida, aunque sí debilitada. Los *varas* dejaron de funcionar, pero las “rondas” los sustituyeron. Los comandos de las CDC asumieron los papeles de los viejos *alfacires*. “La guerra no destruyó las referencias culturales. Mitos, creencias, costumbres, fueron revalorizados en medio del desarraigo de las cambiantes condiciones de vida” (Coronel, 1996: 75). Para resumir, la comunidad, aunque

debilitada, sobrevivió.

En Ocana, Sendero Luminoso tuvo problemas. Sus activistas llegaron en 1977 y prometieron la victoria siguiendo a su “pensamiento Gonzalo”. Sin embargo, tenía poco que ofrecer, porque los campesinos ya se habían beneficiado de la reforma agraria y el grupo no desarrolló fuerte apoyo entre las bases (Coronel, 1996: 79). En 1983 llegó la Infantería de Marina. Los campesinos quedaron atrapados en medio del fuego cruzado, pues los infantes atacaban a muchos campesinos pensando que eran miembros de la guerrilla y ésta atacaba a los campesinos por ser informantes y seguidores de los infantes. La comunidad, buscando ser neutral, formó las CDC, que se generalizaron y se convirtieron en instrumento de la supervivencia de la comunidad (82-83). En Ocana no hubo un desplazamiento forzado significativo, y la cultura mantuvo su dinamismo. Crecieron las ofrendas tradicionales a sus dioses, así como las festividades religiosas tradicionales, incluyendo las de la Virgen y otros santos católicos (85).

Cangari era una comunidad débil a comienzos de los años ochenta. No había presencia del Estado, pero sí organizaciones comunitarias. El discurso de Sendero Luminoso reflejaba el conflicto peruano entre la ciudad y el campo y mostraba irrespeto hacia los campesinos, que eran tratados como niños (Coronel, 1996: 89-91). Esta organización no tenía nada que ofrecer, excepto mejores precios para los productos de los campesinos si llegaba al poder; además, se opuso a algunos proyectos de desarrollo que querían los campesinos, como una pequeña represa (Coronel, 1996: 91). En 1983 entraron los infantes de Marina, atacaron a los campesinos y generaron una emigración significativa. En 1985, el Ejército sustituyó a la Marina y las condiciones de los campesinos mejoraron. Las CDC se organizaron con su apoyo, y comenzaron a luchar contra Sendero Luminoso. Después de haberse generalizado, las CDC triunfaron sobre el grupo guerrillero.

[Hacia 1993,] los campesinos de Cangari que antes habían tenido pocas relaciones mutuas entre ellos, se concentraron en un área semi-urbana dentro de una fortaleza que construyeron y que compartían con los residentes de Viru-Viru. En este ambiente, establecieron frecuentes asambleas para discutir sus problemas comunes, y generaron una nueva colectividad caracterizada por:

- a. Práctica de niveles de solidaridad que antes no existían. Si alguien se enferma, su cuidado es una responsabilidad comunal. Las diferencias relacionadas con el acceso a la selva —lugar sagrado— para recoger madera o cochinilla, se resuelven rápidamente; igual ocurre con el acuerdo y compensaciones por “daños” causados por el ganado en los cultivos. Nadie, absolutamente nadie, está exento de cumplir su turno vigilando el fuerte, incluso en la noche. No hay privilegios.
- b. Todos están involucrados en mantener la cohesión social bajo un liderazgo acordado, y en la distribución de labores productivas entre los miembros de la comunidad. Esto se basa en el reconocimiento de que la seguridad es tarea de todos. Un individuo que deja de cumplir sus responsabilidades es sancionado socialmente.
- c. Elementos de la cultura andina como la música y las festividades tradicionales, muy valoradas después de tantos años de privaciones, han ganado fuerza. (Coronel, 1996: 98-99).

Del Pino (1996) resume la experiencia del Valle de Apurímac. En esta región, las iglesias evangélicas habían crecido de manera sustancial antes de la llegada de Sendero Luminoso. La iglesia pentecostal era particularmente importante. El tratamiento tradicional de la jerarquía Católica hacia los campesinos fluctuaba entre el paternalismo y la marginación. Los *gringos* pentecostales llamaban a los campesinos hermanos, les estrechaban las manos y les hablaban sobre la igualdad. Para ser pastor pentecostal no se requería haber tenido una posición alta ni una profesión, sino solamente estar completamente dedicado a Dios (Del Pino, 1996: 130). La Iglesia Católica se asociaba con la élite, la ciudad y la invasión de las tierras indígenas. Los pentecostales tenían un mensaje apocalíptico que ofrecía esperanza en medio de la hambruna

y el sufrimiento, lo cual era muy atractivo para las comunidades nativas (131).

Las CDC aparecieron a mediados de los años ochenta y en torno a ellas se organizaron 836 comunidades. En esta región, Sendero Luminoso encontró una organización que tenía una ideología tan fuerte como la suya. En efecto, los evangélicos los comparaban con Satanás (118). Esta región también estaba produciendo coca, y algunos campesinos habían establecido alianzas con narcotraficantes, a cambio de armas y recursos para derrotarlos y mantener el área limpia de policías y militares (119). La Federación Campesina del Valle de Apurímac tenía, a comienzos de los años ochenta, 106 sindicatos. Mercadeaba los productos de los campesinos y había comenzado a cooperar en la construcción de puestos médicos y escuelas (132). Sendero Luminoso llegó con su visión de destruir todo el sistema y crear uno nuevo. Las creencias evangélicas pusieron a los campesinos en un dilema, y decidieron no cumplir con sus exigencias (138).

Sendero Luminoso entonces masacró a los campesinos, lo cual condujo a una guerra santa entre ellos y los campesinos evangélicos. En 1985, el Ejército llegó, hecho que ayudó a la moral de las CDC, las cuales eliminaron a Sendero Luminoso en la región. Las CDC tienen estructuras sofisticadas. “La capacidad de organización tradicional de las comunidades Chungui posibilitó tal respuesta” (137). Se organizaron en mandoneras, de la misma manera que habían hecho en generaciones anteriores contra el ejército chileno en Huanta en 1883, y en contra de los abusos de los terratenientes en 1923 (137).

No hay duda de que las CDC obtuvieron poder militar mediante sus vínculos con el narcotráfico (167). Al final de la guerra, las CDC eran más fuertes y la alianza entre “rondas” y narcos había aumentado su independencia con respecto al Estado y al Ejército (177).

D. UNA COMPARACIÓN ENTRE REGIONES DE CULTIVO DE COCA

Una comparación entre lo que ha ocurrido en las principales regiones productoras de coca en los tres países, Chapare en Bolivia, Alto Huallaga en Perú y Guaviare en Colombia, es también muy ilustrativa de las diferencias discutidas.

El gobierno boliviano patrocinó muchos asentamientos en Chapare, mientras que otros se desarrollaron espontáneamente. El Estado siempre estuvo presente en este empeño. Se financiaron grandes proyectos de infraestructura, en parte por la Banca Multilateral y la cooperación internacional. La inversión del gobierno en Chapare ha sido significativa, con el resultado de que hoy en día tiene la mejor infraestructura (electricidad, educación, servicios de salud, comunicaciones, transporte, etc.), de todas las regiones rurales bolivianas.

La sociedad civil también participó activamente en este proceso, con el papel fundamental que desempeñaron los sindicatos. Éstas son instituciones peculiarmente bolivianas. La pertenencia a un sindicato se ve determinada por el lugar de residencia. Cada uno de ellos cubre un área, y todas las familias que se asientan en parcelas dentro de esta jurisdicción se convierten en miembros. Éstos requieren la presencia de sus miembros en reuniones periódicas, en las cuales se ventilan muchos de los problemas de la comunidad. Han desarrollado sistemas comunales de resolución de conflictos, y la comunidad hace cumplir sus decisiones. “Tienen la autoridad, legitimidad y poder para establecer los límites de la propiedad privada de nuevos colonos, influir sobre los precios del transporte, y para manejar y cobrar impuestos a los mercados de hoja de coca en los pueblos de Chapare, para utilizar los fondos recogidos de esta manera para programas públicos locales y a pequeña escala” (Healy, 1991: 89).

Los sindicatos se agrupan en federaciones, las cuales a su vez conforman confederaciones. Éstas suministran a los cultivadores representación política, al actuar como mediadores entre campesinos, el Estado y donantes extranjeros, como UNDCP y USAID. Unos pocos líderes de sindicatos son miembros

del Congreso de Bolivia.

Como se anotó en capítulos anteriores, los sindicatos fueron organizados después de la revolución de 1952 en las comunidades campesinas de la Sierra, lugar de origen de la mayoría de los inmigrantes de Chapare. Su cohesión refleja la fuerte infraestructura comunal entre los campesinos bolivianos. Si bien cada campesino tomó individualmente la decisión de emigrar, el desplazamiento al Chapare tuvo un carácter comunal. Campesinos de un determinado pueblo de la Sierra emigraron a la misma área del Chapare, de manera que los miembros del sindicato de la Sierra son también miembros del mismo sindicato en Chapare²⁷⁶. Puede afirmarse que los campesinos migraron llevando sus instituciones a cuestas, de hecho, la mayoría de los del Chapare no rompieron sus vínculos con sus comunidades de origen en la Sierra. En efecto, muchos de ellos han sido inmigrantes temporales y regresan a sus regiones de origen, donde invierten la mayor parte de sus ahorros.

En Perú, los cultivos ilegales de coca están principalmente en la ceja de la selva, zona montañosa recientemente poblada hacia el oriente de Los Andes, que estuvo prácticamente despoblada durante siglos. Asentar y colonizar esta región había sido una vieja meta de los gobiernos y élites peruanos. Las políticas gubernamentales de los años sesenta contribuyeron a la colonización de la selva, integrando esta región a los mercados costeros de Perú, en especial el de Lima, y en 1966 el BID financió un proyecto de asentamiento en el Valle del Alto Huallaga (Tarazona Sevillano, 1990: 101). El objetivo era convertir esta región en la “despensa” de Perú. Las políticas cambiaron notablemente luego del golpe de Estado de 1968 por el general Velasco, quien implementó una reforma agraria en la costa y en la Sierra alta, promovió las cooperativas en el Huallaga y aumentó el sesgo hacia lo urbano en sus políticas, provocando disminuciones en el ingreso rural (Cotler, 1996). La forzada organización de cooperativas en el Valle resultó en una menor productividad, debido a que esa forma de organización era extraña para los campesinos; la baja fertilidad del suelo de la selva también condujo a una producción decreciente (Tarazona Sevillano, 1990: 104-107). En este proceso, la coca sustituyó a otros cultivos legales en sitios como el Valle del Alto Huallaga. A diferencia de otros, la coca es tal vez un cultivo más respetuoso del medio ambiente y crece en ese tipo de suelo por un mayor lapso de tiempo.

La mayoría de los inmigrantes de la ceja de la selva provenían de la Sierra, y como en Bolivia, pertenecían a comunidades estructuradas. A causa de las características de estos pobladores, la colonización fue pacífica, como en Bolivia.

Los ingresos de los cultivadores de coca se convirtieron en una fuente atractiva de financiación para Sendero Luminoso, organización que intentó infiltrarse y controlar las comunidades campesinas. Los cultivadores del Huallaga se organizaron contra la erradicación por parte del gobierno, y más tarde contra el grupo guerrillero. Éste los protegió en primera instancia contra los traficantes y las políticas gubernamentales, pero su fuerte ideología maoísta lo condujo a adoctrinar a los campesinos y a emprender muchas acciones que las comunidades rechazaron (Obando, 1993: 92). La falta de acciones militares contra el narcotráfico también contribuyó al desencanto de los campesinos hacia la guerrilla. Además, en 1991, “Fujimori eliminó el cultivo de coca del código penal” (Jones, 1999: 45). Esta jugada dejó los cultivos en un limbo legal, pero equivalía a una despenalización de facto de los cultivadores de coca, quienes ya no necesitaban de la protección de la guerrilla.

Los campesinos desarrollaron 175 comunidades, organizadas bajo el Frente de Defensa Contra la Erradicación en el Alto Huallaga (FEDECAH) y una más pequeña Federación Agraria de la Selva Maestra (FASMA), que contaba con el apoyo de la Confederación Agraria Nacional (CAN). Muchos de estos grupos

²⁷⁶ Sanabria (1993) ofrece un excelente análisis antropológico de este proceso y el nexo que se ha desarrollado entre comunidades de la Sierra y del Chapare .

estaban armados y organizaron rondas campesinas o grupos de autodefensa campesina para luchar contra Sendero Luminoso (Jones, 1999: 45). Se trataba de un movimiento de amplias bases que trascendía el Valle del Huallaga. En efecto, las rondas más importantes se desarrollaron en áreas donde Sendero Luminoso tenía presencia fuerte y donde habían ocurrido varias masacres de campesinos, especialmente en el Departamento de Ayacucho. El gobierno aprovechó estas condiciones y estimuló la creación de las rondas, que desempeñaron un papel importante en el debilitamiento de Sendero Luminoso.

La colonización del Guaviare y otras regiones productoras de coca en Colombia fue muy violenta. Muchos colonos eran desplazados de la violencia. Algunos formaban parte de marchas organizadas por la guerrilla, mientras que otros habían migrado como individuos. También había campesinos que venían en busca de tierras, y otros que provenían de las ciudades, en busca de aventuras o escapando de la ley (Molano, 1987). La presencia del gobierno era muy débil, y la falta de rendición de cuentas del gobierno oficial local llevó a abusos de poder y pérdida de la legitimidad del Estado. La colonización de esta región fue muy violenta y la mayoría de los campesinos estaba armada. El desarrollo de cultivos ilegales generó un gran aumento de la violencia. Eran comunes los reportes de homicidios con el objetivo de robar las ganancias de la cosecha o para resolver conflictos de límites de propiedad; los asesinatos para evitar pagos a los trabajadores de los laboratorios ilegales y para robar derivados de la coca eran asunto cotidiano. Las atrocidades también eran cosa común. Estos crímenes por lo general involucraban a miembros de las autoridades (Molano, 1987; Leal, 1995).

Las organizaciones guerrilleras aprovecharon la situación y establecieron, por la fuerza, el orden en el Guaviare. Al mismo tiempo, empezaron a cobrar “impuestos”, que eran utilizados para apoyar acciones subversivas, pero también para proveer servicios sociales. Contribuyeron con un sistema de justicia, se aseguraron de que hubiera clases en las escuelas y ofrecieron policía y seguridad para la región. Su ley era arbitraria, autoritaria, impuesta desde arriba y antidemocrática. Sin embargo, fue bienvenida por la mayoría de los residentes, quienes anhelaban estabilidad en sus vidas (Molano, 1987).

El contraste entre las tres regiones productoras de coca resalta la extrema dificultad que tienen los colombianos para generar organizaciones comunitarias que contribuyan a la solución de los conflictos y al orden social, y su propensión al recurso a la violencia. También revela la fuerza de la organización social en Bolivia y Perú.

No sorprende entonces que en Bolivia y Perú la industria de las drogas ilegales haya mostrado la tendencia a concentrarse en la etapa del cultivo de coca, la cual se basa en una tradición de cultivo y uso. En el discurso de ambos países aparecen frecuentemente afirmaciones como “la coca no es cocaína”. En efecto, en la cultura indígena es inconcebible declarar ilegal una planta cuando es don de Pachamama, la Madre Tierra. En ambos países la industria ilegal comenzó con un producto agrícola tradicional y lentamente se convirtió en producción de derivados (pasta, base y cocaína). Ninguno de los dos países ha producido traficantes del calibre de los colombianos. En ambos países, además, el tráfico está constreñido por la vergüenza. Es interesante anotar que las firmas bolivianas han utilizado pactos de caballeros para dividir las fuentes de coca y evitar conflictos (Rodas, 1996). Las diferentes “líneas” o “firmas” han sido casi exclusivamente negocios familiares, y han respetado las actividades ilegales de otras familias. Ha habido casos en los cuales se ha utilizado la violencia, pero éstos han sido relativamente escasos, en comparación con Colombia.

En Colombia, la industria ilegal empezó con los procesos de manufactura y exportación ilegal. La parte agrícola de la industria se desarrolló como un encadenamiento hacia atrás de la manufactura de cocaína. Los colombianos también han desarrollado nuevos productos (*crack* y heroína) y han utilizado la violencia indiscriminada para eliminar la competencia e intimidar a los funcionarios responsables del cumplimiento de las leyes y a la sociedad como un todo. Esta actitud les ha dado preeminencia sobre los traficantes

bolivianos y peruanos. Estos últimos empezaron a avanzar en las etapas de manufactura y exportación ilegal solamente después del desmantelamiento de las organizaciones del narcotráfico colombiano y del encarcelamiento de sus miembros principales.

CUARTA PARTE

POLITICAS CONTRA LAS DROGAS

CAPÍTULO NOVENO

BREVE RESUMEN DE LA TEMÁTICA Y PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS

I.INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 25 años, los Estados Unidos, los países andinos y algunas naciones europeas, así como varias agencias multilaterales han intentado lidiar con el cada vez más complejo e intratable “problema de las drogas”, mediante un conjunto de políticas centrado en el control de la oferta. “Ir a la fuente” ha sido el lema frecuentemente utilizado para promoverlas²⁷⁷:

- a) Erradicación de las plantaciones de coca y amapola.
- b) Programas de “sustitución de cultivos”, cuyo objetivo es encontrar fuentes alternativas de ingreso, principalmente mediante otros cultivos, para los campesinos involucrados en la producción de coca y amapola. Estas actividades tuvieron poco éxito y con el tiempo se convirtieron en Programas de Desarrollo Alternativo, que van bastante más allá de la búsqueda de posibles cultivos, hacia otros aspectos del desarrollo económico, como infraestructura de transporte, energía, educación, salud y mercadeo.
- c) Esfuerzos de prohibición y controles a los insumos o precursores químicos utilizados en la elaboración de cocaína y heroína.
- d) Decomiso y destrucción de laboratorios, e incautación y prohibición nacional de productos derivados de la coca y la amapola ilegales, la marihuana y las drogas sintéticas.
- e) Interdicción y decomiso de los mismos productos fuera de los países andinos.
- f) Extradición de los principales traficantes andinos hacia los Estados Unidos.
- g) Fortalecimiento de la justicia andina y de sistemas de cumplimiento de la ley para mejorar la eficiencia y evitar la corrupción de funcionarios de la justicia y el personal de la Policía y el Ejército, para cambiar e imponer nuevas leyes que aumenten las sentencias mínimas para los delitos relacionados con el narcotráfico, para convertir el lavado de dinero en delito y para facilitar el decomiso, confiscación y expropiación de bienes comprados con dineros de la droga.
- h) Entrenamiento de la Policía y las Fuerzas Armadas para mejorar su desempeño en la lucha contra las drogas.
- i) En un intento por presionar a los países andinos (y a otros principales productores de drogas), los Estados Unidos establecieron, en 1986, un proceso anual de “certificación”, mediante el cual se ejerce presión —y se impone sanciones— a los países que no cooperan totalmente con sus políticas contra las drogas.

Estas políticas incorporan elementos de “zanahoria y garrote”, pero tienen un notable sesgo hacia el lado del garrote. En efecto, el aliento principal de ellas es represivo. Las políticas de Desarrollo

²⁷⁷ Las siguientes políticas se estudian en este capítulo, a excepción de la “certificación”, que se analiza en detalle en el siguiente capítulo, junto con el desarrollo alternativo, un programa especial de cooperación técnica para Colombia, y la posibilidad de liberalizar los mercados de la droga.

Alternativo constituyen la parte correspondiente a la zanahoria, pero también contienen elementos represivos, en cuanto obligan a la erradicación.

Todas estas políticas han sido diseñadas e implementadas con programas bilaterales y multilaterales significativos de cooperación internacional. USAID y UNDCP han sido los principales actores externos, pero varios países europeos también han contribuido con financiación y otras formas de cooperación. Éstas también pueden considerarse como zanahoria para los gobiernos andinos, que reciben financiación u otros recursos adicionales a cambio de sus esfuerzos contra las drogas.

Las políticas contra las drogas en los países andinos han tenido algún éxito, pero en general el balance es negativo. Los más importantes traficantes colombianos fueron, en su mayoría, capturados o dados de baja. Los principales “carteles” de la droga han sido desmembrados. Hasta 1999, alrededor de cuarenta y cinco colombianos y algunos bolivianos traficantes se habían extraditado a los Estados Unidos. La producción de coca ha decaído en algunas regiones, pero las políticas no han logrado su meta principal de reducir la producción y oferta de drogas ilegales. Si algo han hecho, han fallado²⁷⁸. La producción total de cocaína es hoy por lo menos ocho veces mayor que a comienzos de los años ochenta, cuando el presidente Reagan renovó la “guerra contra las drogas”.

Como se ha anotado extensamente, se han desarrollado nuevos productos basados en la cocaína, aumentando la producción y la pureza; además, se han abierto nuevos mercados en Europa, la ex Unión Soviética, el Cono Sur, Sudáfrica y otros sitios del mundo. Durante la década de los noventa, Colombia se convirtió en productor de amapola y en uno de los principales proveedores de heroína en los Estados Unidos; aparte de que han aparecido nuevos actores y rutas de narcotráfico. Los mexicanos son ahora grandes intermediarios de la cocaína, y han desarrollado redes importantes de narcotráfico en México y los Estados Unidos. Las organizaciones colombianas y bolivianas han desarrollado vínculos con sindicatos criminales en Europa y la antigua Unión Soviética. En Colombia, los dineros de la droga son una fuente principal de financiación de las guerrillas, de la insurgencia y la contrainsurgencia, y han sido uno de los principales factores que han contribuido a llevar al país al borde del colapso político y económico.

En los Estados Unidos se han disparado los números de arrestos y de presidiarios sentenciados por crímenes relacionados con la droga. A comienzos de los años noventa, en los Estados Unidos había alrededor de 1,35 millones de prisioneros, dos tercios de los cuales tenían serios problemas de drogadicción (Falco, 1994). Para el 2000, el número de prisioneros había llegado a los dos millones. En los Estados Unidos y en Europa los precios de la droga son excelentes indicadores del desempeño de las políticas, pues reflejan su disponibilidad y los riesgos del mercado. Los precios de la cocaína en los Estados Unidos, en dólares constantes, han decaído en un 75% aproximado desde 1983, pero la pureza ha aumentado. Un descenso similar ha ocurrido en los mercados europeos durante los años noventa. Las tendencias de los precios en el negocio de la heroína son similares.

Como se mostró en el capítulo primero, ha sido muy difícil sostener una discusión razonable sobre las políticas contra las drogas. Los debates tienden a ser de dos tipos: primero, entre personas que comparten ideas y refuerzan sus posturas y, segundo, entre quienes degeneran en diálogos de sordos cuando todos quieren reafirmar su caso, pero no escuchan ni responden a los argumentos ajenos. El primer tipo es común entre funcionarios de gobiernos y agencias multilaterales que promueven las actuales políticas, o académicos que apoyan una en particular, para abordar el problema de las drogas, y el segundo predomina entre las tendencias en favor de la legalización, por una parte, y en favor de la incriminación y tratamiento punitivo del problema por la otra. Infortunadamente, hay muchas razones por las cuales es muy difícil hacer que los actores estén de acuerdo en los términos de un debate o evaluación de una política.

²⁷⁸ Esto ha sido admitido por muchos analistas, incluyendo a Falco (1996), primer subsecretario de Estado para los Narcóticos, cuando se creó la oficina en la administración Carter.

Otro elemento crucial que contribuye al fracaso de los diálogos es la expectativa de que el “problema de las drogas” se puede “resolver” mediante políticas. Como se afirmó en el capítulo segundo, las razones por las cuales la gente produce drogas son muy complejas y no sólo dependen de su carácter lucrativo, sino del tipo y naturaleza del capital humano, el capital social y las instituciones sociales. En los Estados Unidos, los académicos han reconocido limitaciones en las políticas del gobierno y han alertado sobre las expectativas erradas de que las políticas pueden “resolver” el “problema de las drogas”. Por ejemplo, luego de una profunda comparación entre el uso, la adicción y las políticas estadounidenses y europeas, Reuter (1997: 263) concluye que la “severidad de las consecuencias de la dependencia, en términos de salud como de crimen, puede estar mucho más moldeada por factores distintos a las políticas”, y que “la mayoría de las diferencias relevantes parecen arraigarse en rasgos más amplios de la sociedad”. Estos hallazgos lo llevan a afirmar que “sólo si [se acepta que] la política tiene una importancia moderada en el control del uso de las drogas, será posible mitigar la rudeza de nuestras políticas con pocos riesgos de ser vistas como una promoción del uso de las drogas y problemas similares” (Reuter, 1997: 263).

II. POR QUÉ ES DIFÍCIL DEBATIR SOBRE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS, Y POR QUÉ SE DIFICULTA SU EVALUACIÓN

Para evaluar políticas contra las drogas es importante comenzar por afirmar un punto trivial, pero básico. Para comprender por qué una determinada política triunfa o fracasa es necesario comprender por qué se producen y consumen las drogas. Esto es, si las políticas se formulan a partir de supuestos errados sobre la causalidad de la producción y el consumo, es muy probable que fallen; y cuando tienen algún éxito, terminan muchas veces generando otros efectos negativos.

Hay varias razones por las cuales es difícil debatir y evaluar políticas contra las drogas. Primero, las diferencias en lo que la gente entiende por “problema de las drogas” y las percepciones sobre sus causas y efectos. Las políticas contra las drogas han estado influidas por algunos de los más profundos temores y prejuicios de la cultura estadounidense, y tienen características particulares²⁷⁹. Como se elaboró extensamente en el capítulo primero, hay diferencias muy profundas entre las maneras de percibir el fenómeno de las drogas de los países andinos y de los Estados Unidos. No hay duda de que cuando muchas de las políticas con orientación estadounidense son vistas a través de un prisma intelectual andino, se toman como tentativas de imponer su visión del problema, y muchos ciudadanos andinos consideran esas políticas como intervenciones imperialistas y extranjerizantes en sus sociedades. Desde el ángulo estadounidense, existe la convicción de que las “buenas gentes” de todo el mundo comparten valores fundamentales y que deberían reivindicar esas “buenas” políticas estadounidenses.

En efecto, una corriente muy poderosa de políticos y académicos de ese país está convencida de que “los valores estadounidenses son universales” (Rice, 2000: 49), por lo que los intereses de los Estados Unidos y el bienestar mundial coinciden²⁸⁰. El intento por parte de la nación del norte de imponer a los países andinos unas políticas contra las drogas profundamente arraigadas en su *ethos* no debería considerarse como una intervención imperialista tradicional. Más bien, se trata de una cruzada de “conversión a políticas”. La política exterior estadounidense en el campo de las drogas y en otros aspectos

²⁷⁹ Es importante notar que la posición estadounidense es compartida por muchos otros países que reproban el consumo de drogas por razones morales. De hecho, todos los regímenes autoritarios lo hacen, incluyendo a los países musulmanes, comunistas y en Colombia, las FARC y el ELN.

²⁸⁰ Esta visión predomina en la actual administración Bush. Condoleezza Rice, una ex profesora de la Universidad de Stanford, es la principal consejera sobre asuntos internacionales del presidente George W. Bush.

sociales, como el papel de la mujer en la sociedad, está encaminada a convertir al resto del planeta a su manera peculiar de ver el mundo. La historia de los esfuerzos españoles por obligar a las sociedades andinas tradicionales a adoptar el catolicismo sugiere que los esfuerzos de “conversión a políticas” encontrarán, en el mejor de los casos, un apoyo moderado en Los Andes, y posiblemente enfrentarán una fuerte oposición. De cualquier modo, las diferencias entre las percepciones estadounidenses y andina de las drogas psicoactivas constituyen un obstáculo para un debate significativo sobre las políticas.

Como se anotó en el capítulo primero, muchos artífices de política estadounidenses que formulan estrategias, así como muchos críticos latinoamericanos, llegan a sus posturas desde sistemas lógicos cerrados. Para el punto de vista estadounidense de la “guerra contra las drogas”, la meta es eliminar al enemigo, la droga. Esto hace imposible evaluar las políticas y debatir otras de sus metas. Cuando las metas no se logran, los encargados de imponer las políticas atribuyen el fracaso a la inmoralidad, la corrupción o las fallas humanas, y concluyen que es necesario mantener las que haya, pero aplicarlas con mayor celo²⁸¹. La consideración de las políticas mediante el lente del modelo marxista de la dependencia utilizado por muchos latinoamericanos, conduce a un estancamiento similar. Los estadounidenses promueven políticas prohibicionistas, porque se benefician de ellas. Más aún, se supone que éstas no van a terminar con el negocio de las drogas ilegales, porque eso vulneraría a los capitalistas estadounidenses (especialmente la banca) que se benefician de ellas²⁸². De nuevo, no hay nada que evaluar. Las políticas son accesorias a las verdaderas intenciones que en ellas subyacen.

Otra razón por la cual es difícil evaluarlas consiste simplemente en que a menudo se formulan usando frases o lemas atractivos. Las políticas se definen frecuentemente con lemas, como “cero tolerancia”, uno de los favoritos durante la administración Reagan. Si se tomara literalmente, esto implicaría la imposición en los Estados Unidos de un régimen autoritario que no respetaría muchos de los derechos que garantiza la Constitución. La meta de “cero tolerancia” simplemente no tenía en cuenta la imposibilidad física y legal del gobierno para alcanzarla. La expresión de metas por medio de lemas y frases llamativas fue útil para captar la atención del público y establecer sentencias mínimas largas para el narcotráfico, inclusive vendedores al menudeo, y la posesión de drogas, pero se fue eliminando silenciosamente. A otras metas se les dio la apariencia de estar mejor definidas, pero en verdad no era así. Por ejemplo, la administración Bush impuso la meta de un descenso del 15% en la cantidad de drogas que entraban al país. El problema de una meta como ésta es sencillamente que no se conoce con exactitud el volumen de drogas que ingresa. Más aún, puesto que muchos cálculos sobre el contrabando de drogas surgen a partir de las confiscaciones, un cínico podría afirmar que una disminución del 15% en los decomisos podría satisfacer la meta de la política²⁸³. En América Latina también hay ejemplos de metas poco realistas de las políticas. El presidente Sánchez de Lozada utilizó el lema “opción cero”, para fijar la meta de erradicar toda la coca ilegal de Bolivia. Los disturbios políticos generalizados en Chapare, las marchas masivas de los cultivadores hacia La Paz y la oposición de partidos políticos importantes, lo disuadieron de llevar a cabo su programa.

²⁸¹ Un ejemplo excelente de este punto de vista es el de un alto funcionario de la DEA entrevistado por el autor en 1994. Su punto de vista era simplemente que la “guerra contra las drogas” era similar a la guerra contra la viruela, cuya erradicación había tomado casi cuatro siglos. Según esta analogía, era necesario continuar la “guerra contra las drogas” independientemente de los actuales fracasos de las políticas, los cuales eran parte de los procesos normales de la lucha contra los “virus sociales”.

²⁸² Claro que estas afirmaciones se hacen sin evaluar los costos y beneficios de dichos fondos en el sector financiero estadounidense. Simplemente se supone que son enormes y, por consiguiente, no es necesario estudiar si realmente son importantes.

²⁸³ Esta política también refuerza los puntos de vista de los latinoamericanos que afirman que las políticas estadounidenses son sólo otra forma de protecciónismo contra los productores latinoamericanos de materias primas (Del Olmo, 1988; Quiroga, 1990).

III. METAS DE LAS POLÍTICAS Y DIFICULTADES EN SU IMPLEMENTACIÓN

La discusión del capítulo segundo resalta la complejidad del problema de la causalidad en los mercados de las drogas ilícitas. Muestra que las posturas basadas en lo moral, así como las explicaciones simplistas del tipo “las drogas son un mal que hay que extirpar de la sociedad” no pueden ni buscan explicar la estructura de la producción ni los patrones del comercio internacional y del consumo. Como se mostró en ese capítulo, el éxito de las políticas depende de factores económicos, sociales, políticos, culturales, morales, de salud pública, y ambientales. La información sobre estos factores, y el conocimiento de la manera cómo interactúan es débil, y la formulación e implementación de las políticas se basa en parte en conocimiento y en parte en creencias y datos dudosos. Infortunadamente, muchos funcionarios que las formulan no ven la necesidad de disponer de mejores datos y análisis. En efecto, “la imposición de las políticas contra la droga se ha convertido en una cruzada, y las cruzadas difícilmente requieren de un mapa (que los guíe), muchos menos una evaluación” (Reuter, 1997: 273).

Las políticas contra las drogas han enfrentado muchos tipos de dificultades de implementación en Los Andes, y muchos factores contribuyen a su ineeficacia. Las extremas diferencias culturales y de poder dentro de las sociedades andinas y entre los gobiernos de sus países, los Estados Unidos y otras naciones desarrolladas involucradas son una causa importante de dichas dificultades. Estas diferencias conducen a desconfianza mutua y al sentimiento, en los países andinos, de que los gobiernos de los Estados Unidos y Europa les imponen sus políticas. El otro lado de la moneda es la soterrada, pero amplia desconfianza de estos últimos hacia los gobiernos andinos, los cuales son considerados poco confiables, corruptos y vulnerables a presiones políticas, financieras y de otros tipos. La mayor parte de los estudios que critica las políticas en Los Andes da ejemplos de este tipo de dificultades para la implementación (Malamud Goti, 1994; Tokatlian, 1997; Clawson y Lee III, 1996; Rodas, 1996).

La gran ascendencia de los valores puritanos estadounidenses sobre la formulación de políticas es otro obstáculo para la implementación. En todos los países éstas reciben la influencia de rasgos culturales, y toda cultura produce “argucias”, es decir, políticas que no pueden ser fácilmente explicadas mediante las habituales motivaciones económicas o de poder. En algunos países, por ejemplo, no se permite la apertura del comercio durante los días de fiesta religiosos; en otros, como en los Estados Unidos, las regulaciones del mercado de armas de fuego son sorprendentemente débiles, y para un poderoso segmento de la población la libertad de portarlas se ha convertido en algo similar a un derecho humano básico. En otros países, la gente ha desarrollado una profunda desconfianza hacia los mecanismos del mercado para determinar los precios de algunos o la mayoría de los bienes y servicios. En efecto, en muchas regiones andinas, las transacciones de mercado y los mecanismos de los precios no son percibidos como sistemas que ayudan a que la gente obtenga bienes y servicios que quieren, sino como parte de una lucha de poder en la cual alguien gana y el otro pierde²⁸⁴. En algunos países petroleros como Ecuador y Venezuela la gente se siente con derecho a pagar un costo muy bajo por la gasolina y los derivados del petróleo y exige estrictos controles de precios. Ésta es una manera de cómo el pueblo concibe su participación en la dotación de recursos naturales de su país. En estos casos, la idea de que los precios locales deben ser iguales a los

²⁸⁴ Este rasgo tiene sus raíces en los períodos de la Conquista y la Colonia y persiste hoy en día. Estas creencias se basan en la convicción de que la riqueza no se crea, sino que se captura o se quita a otros, y son la fuente de la falta de legitimidad de los derechos de propiedad en la región (véase Thoumi, 1995b y 1996).

internacionales, menos los costos de transporte, implícita en un mercado globalizado funcional, es extraña para grandes segmentos de la población. Muchas de estas políticas parecen peculiares a los forasteros, porque su lógica está oculta en los valores y principios tácitos de la cultura y detrás de la economía política de cada país (Thoumi, 1990).

La gran desigualdad, en términos de poder, entre los Estados Unidos y los demás países del hemisferio involucrados en el comercio de la droga, es otro factor que hace muy difícil tanto formular las políticas como llegar a acuerdos sobre ellas. Si no todas, una gran parte de las disposiciones contra las drogas han sido formuladas o implícitamente vetadas en los Estados Unidos, y la mayoría de las políticas andinas han sido reacciones a mecanismos o presiones de los Estados Unidos o de la violencia asociada al tráfico de drogas (Lee III, 1989; Tokatlian, 1990; Rodas, 1996). La ciudadanía y los gobiernos de los países andinos comparten la creencia de que carecen del poder para diseñar y formular sus propias políticas antidrogas, las cuales son más bien imposiciones de la comunidad internacional (Quiroga, 1990; Orjuela, 1990; Mansilla y Blanes, 1994). Dentro de este marco de referencia no hay espacio para un diálogo internacional significativo sobre las políticas. Los Estados Unidos tienen mucho que decir sobre las de los países andinos, pero las opiniones de éstos sobre las políticas estadounidenses son en gran medida irrelevantes, especialmente en torno a los asuntos que se relacionan con la exigencia de reducción o diferente trato de la demanda en ese país²⁸⁵. Esta desigualdad de poder contribuye a socavar cualquier esfuerzo de “conversión de políticas”.

Puesto que los problemas de la industria de las drogas relacionados con participación en el negocio y adicción varían de país en país, no sorprende que todos los involucrados tengan un “problema de las drogas”, que parece ser diferente en diferentes momentos en el tiempo y que también difiere a los de los demás países. Muy frecuentemente ni siquiera es clara la propia definición del problema. Por ejemplo, para los países involucrados, y en diferentes momentos, el “problema de las drogas” puede ser, entre otros: (a) el gran número de usuarios. (b) El número de adictos. (c) Los empresarios que han amasado grandes cantidades de dinero y que amenazan con apoderarse del sistema político del país y corromper sus instituciones gubernamentales. (d) Que los fondos generados en el comercio de droga financien movimientos subversivos. (e) El hecho de que, si las drogas se eliminan, un país sufrirá una profunda depresión económica, enorme desempleo y devaluación de su moneda. (f) Las drogas ilegales hacen que un país sea vulnerable a presiones externas. (g) Una combinación de los anteriores.

Los problemas de coordinación entre las agencias son otro factor importante. En cada país se involucran muchas agencias gubernamentales en la formulación e implementación de políticas. En muchas ocasiones, sus metas no están tan claras como deberían estar, y sus funciones se traslanan. Los intereses de estas agencias son muy diferentes. La lucha contra las drogas es la meta principal de algunas de ellas, pero en el caso de otras es marginal. Para algunas, la guerra de las drogas se ha convertido en su modo de vida y su fuente de financiación (en el capítulo siguiente, véase la experiencia colombiana con la financiación extranjera). El estudio de Reuter sobre el presupuesto antidrogas de los Estados Unidos concluye que muchas agencias de los ámbitos federal, estatal y local están tomando decisiones de manera independiente y sin coordinación entre ellas. Sus fondos son intransferibles; las decisiones son independientes, como ya se dijo, y responden a una variedad de factores. En resumen, “el presupuesto contra las drogas es un mito engañoso. Ese presupuesto no es una apropiación determinada por la Administración o el Congreso, sino más bien un cálculo complejo y a posteriori de lo que las agencias dicen estar gastando en control de las drogas” (Reuter, 1994: 148).

En los países andinos hay conflictos de intereses entre y dentro de los gobiernos. Entre las agencias a cargo de la educación, las promotoras del desarrollo alternativo, el Ejército y la Policía, las agencias de

²⁸⁵ Perl (1994) ofrece un excelente resumen de estos asuntos.

la Fiscalía y las encargadas de hacer cumplir la ley surgen conflictos de intereses y metas. También aparecen conflictos de coordinación entre los ministerios de Relaciones Exteriores y las agencias encargadas de conseguir fondos en implementar los proyectos financiados en el extranjero.

En Colombia, la agencia para el Desarrollo Alternativo (Plante) no ha logrado coordinarse con la Policía y el Ejército, de manera que en varias ocasiones Plante llega a un acuerdo con los campesinos y pocos días después el Ejército fumiga los cultivos de coca (y otros) de la región. En estos casos, los campesinos creen que el gobierno los ha engañado. La frecuencia de estos hechos crea gran desconfianza hacia las acciones del gobierno entre el campesinado y hace muy difícil la implementación de las políticas de Desarrollo Alternativo²⁸⁶.

El caso de la participación de los ejércitos andinos en la guerra de las drogas también es ilustrativo. Los Estados Unidos han presionado a los gobiernos latinoamericanos para que involucren a sus ejércitos en sus esfuerzos contra las drogas. Esto ha creado conflictos considerables dentro de éstos, que consideran tener otras prioridades, como luchar contra la insurgencia o contra enemigos extranjeros, o que temen el riesgo de corrupción por los dineros de la droga. Los problemas entre el Ejército y otras agencias gubernamentales también son comunes, especialmente con la Policía, que considera los esfuerzos del Ejército en la lucha contra las drogas como una intromisión en su territorio. Este problema se ha presentado en Colombia y Perú, pero ha sido especialmente agudo en Bolivia (Rodas, 1996; Malamud Goti, 1994). Como se anotó en el capítulo séptimo, el Ejército boliviano se ha identificado con la clase señorial, tradicionalmente dueña de la tierra, y la Policía con el grupo capitalista más moderno, que derrocó el gobierno en 1952 y disolvió al Ejército. Éste fue establecido nuevamente unos años después, pero la desconfianza entre ambas instituciones continúa siendo profunda.

Los problemas de coordinación entre diferentes agencias gubernamentales a cargo de la formulación de las políticas, han conducido a los gobiernos a crear agencias especiales encargadas de tal actividad. En los Estados Unidos, ONDCP tiene esta función. La Dirección Nacional de Estupefacientes en Colombia, Contradrogas en Perú y CONALID en Bolivia, están a cargo de la coordinación de las políticas antidrogas. En todos los países, estas agencias han luchado para coordinarlas.

Como se anotó en capítulos anteriores, hay una gran diversidad entre la estructura económica de la industria de las drogas ilegales en los diferentes países involucrados. Estas diferencias crean una gama de conflictos de interés que subyacen a las diferencias que hay entre los objetivos de las políticas. Una razón importante es que los costos y beneficios que generan tanto el uso las drogas ilegales como las políticas diseñadas para atacar la producción y el mercadeo se distribuyen de manera muy desigual en los diferentes países. Los costos se concentran en Colombia y los Estados Unidos, mientras que Bolivia y Perú se ven afectados en menor medida, comparativamente hablando (Thoumi, 1995a). Los beneficios económicos se distribuyen entre los cuatro países. Aunque los Estados Unidos y los países europeos se llevan la mayor parte, ésta es una proporción muy reducida de su PIB y de los flujos dentro de sus sistemas financieros. En Los Andes, Colombia también concentra beneficios económicos, pero a causa de su pequeña economía, Bolivia es el país que más depende de la economía de la droga.

Los costos y beneficios también cambian con el paso del tiempo. Cuando se inicia la industria ilegal en un país, muchos la consideran algo beneficioso. En efecto, esto ocurrió en Colombia durante los años setenta y comienzos de los ochenta. Solamente cuando el negocio comienza a originar violencia o desarrolla relaciones simbióticas con parte del Estado o cualquier otra institución social como la guerrilla y los grupos paramilitares, la gente se hace consciente de que dicha industria puede generar enormes costos sociales.

El modelo desarrollado en el capítulo segundo señala otros importantes obstáculos para el éxito de

²⁸⁶ Entrevista del autor con el director del Plante, Juan Carlos Palau, en Bogotá, en febrero de 1998.

las políticas. Éstos pueden denominarse estructurales, y surgen de la compleja naturaleza de la oferta y demanda de drogas ilegales. Como se anotó, la formulación de las políticas no ha puesto la suficiente atención a la causalidad de la oferta y la demanda, es decir, las políticas no se han basado en análisis profundos de las razones por las cuales la gente y las sociedades en general consumen y producen drogas. Sencillamente se ha basado en la convicción de que es bueno eliminar o al menos reducir su producción y su consumo. Las políticas que han sido consideradas razonables por los agentes encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios de la salud han sido formuladas e implementadas con este objetivo en mente.

El modelo muestra que la coherencia de las políticas requiere que éstas sean diseñadas considerando que los fenómenos de la droga presentan múltiples dimensiones y aspectos, al menos de tipo delictivo, moral, político, económico, social, antropológico, ambiental y de salud pública. En las sociedades democráticas, el éxito de las políticas gubernamentales diseñadas con el objetivo de alterar o controlar comportamientos consensuales, incluyendo aquellos que se relacionan con las drogas, depende de: (a) si son consistentes con las costumbres de la sociedad, es decir, si los valores sociales, instituciones civiles y políticas gubernamentales se refuerzan entre sí. (b) Si son políticamente aceptables, es decir, si el sistema político puede construir un consenso en torno a esas políticas, para facilitar su implementación. (c) Si son consistentes con el sistema del mercado. Es más probable que tengan más éxito las políticas que se basan en incentivos al mercado, que las que intentan forzar cambios en sus resultados, es decir, las que van contra el mercado.

En el corto plazo, un gobierno puede “violar” las leyes de la oferta y la demanda y controlar los precios y las cantidades en el mercado, pero en el largo plazo es extremadamente difícil hacerlo. Cuando se descuida alguno de estos aspectos, las políticas tienden a tener efectos negativos en las dimensiones desatendidas. Esto es, una política basada únicamente en consideraciones morales, que descuida los hábitos y costumbres sociales y las realidades políticas y económicas, fracasará frecuentemente en el logro de sus objetivos.

Un problema fundamental en lo que respecta a las políticas contra las drogas ha sido la pobre contribución de las ciencias sociales en sus procesos de formulación. Este problema ha estado presente tanto en los Estados Unidos como en las agencias multilaterales²⁸⁷. Es interesante anotar que algunos autores tienen en cuenta las múltiples dimensiones de los asuntos relacionados con las políticas, pero se refieren a estos efectos negativos como “consecuencias no buscadas” (Tullis, 1995). Me temo que ellas son sencillamente el resultado de malas políticas formuladas a partir de supuestos simples sobre la naturaleza compleja del problema que se supone van a resolver.

Caulkins y Reuter (1997) afirman que en los Estados Unidos los objetivos de las políticas han hecho más hincapié en la reducción del número de usuarios de la droga (ocasionales y adictos) que en la disminución del daño. También muestran que la elección específica del objetivo de una política determina que su evaluación sea positiva o negativa. Por ejemplo, si la meta es reducir el número total de usuarios, una política específica puede lograr ese resultado, mientras que el consumo total y el daño social pueden aumentar dependiendo de si los usuarios que dejan de serlo son los ocasionales y los adictos.

Caulkins y Reuter (1997) también calculan que la probabilidad de éxito de una política se aumenta “si sus metas son objetivamente defendibles, integradoras, políticamente viables, inspiradoras y relevantes en las decisiones. Metas objetivamente defendibles son aquellas que se pueden asociar con el bienestar

²⁸⁷ Como ejemplo, en 1995, los miembros de la Junta Internacional para la Fiscalización de los Estupefacientes (JIFE) de las Naciones Unidas, encargada de supervisar las aplicaciones de las convenciones contra las drogas eran dos farmacéuticos, un farmacéuta, un biólogo, dos médicos, un psiquiatra, un químico, cuatro abogados y un experto en administración de sistemas de imposición de la ley (JIFE, 1995). La ausencia de científicos sociales es evidente.

social. Las integradoras” “unen a la gente en una lucha común” (Caulkins y Reuter, 1997: 1148). Metas viables políticamente son aquellas que no están “bloqueadas por otra agencia o en otro nivel del gobierno” (1148). Las inspiradoras pueden motivar a las personas, y las relevantes para las decisiones son aquellas en las cuales “los individuos y agencias responsables pueden afectar la medida en la que se alcanzan dichas metas” (1148). Estos autores concluyen que las metas que tienen que ver con la reducción del daño son mejores, en cuanto a lo anterior, que las orientadas hacia la reducción del uso.

Al aplicar estos criterios al análisis de las metas contra las drogas que han perseguido las políticas en América Latina, es fácil ver por qué razón no se han logrado. Una breve revisión de cada una de las principales metas ilustrará este punto. Las políticas contra las drogas en América Latina han tenido varias metas algunas de las cuales entran en conflicto con otras, pero, sobre todo, todas incumplen los criterios de Caulkins y Reuter. Esas metas han sido: (a) bajar la producción de drogas. (b) Reducir al mínimo las ganancias ilegales de los traficantes. (c) Castigar a los traficantes, preferiblemente a los grandes. (d) Aumentar al máximo los precios minoristas de la marihuana, la cocaína y la heroína.

Para lograrlas, las políticas tienen que luchar de manera fundamental contra las fuerzas del mercado, pues los aumentos en el precio de cualquier producto tienden a aumentar los incentivos para su producción y los precios de las materias primas y productos intermedios utilizados en su producción. Los éxitos en aumentar los precios callejeros de las drogas aumentan los incentivos de producción, y los éxitos en reducir los precios de las materias primas en las zonas de cultivo crean incentivos para producirlos en otros sitios. Para neutralizar estos incentivos del mercado es necesario reprimir simultáneamente todos los mercados, desde la granja productora hasta la venta callejera. Más aún, las medidas represivas deben ser permanentes. Por eso, la “guerra contra las drogas” no puede terminar. Esto es así, porque estas políticas no abordan las causas de la oferta y la demanda, sino que solamente intentan reprimir los mercados.

IV. UNA BREVE REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA DROGA EN AMÉRICA LATINA

A. ERRADICACIÓN

Para empezar, miremos la erradicación. Muchos programas contra las drogas han buscado erradicar la coca y la amapola. La meta de estos programas siempre se ha planteado en número de hectáreas eliminadas. Desde luego, podría haber otro tipo de metas, que resultarían en diferentes estrategias y evaluaciones. Por ejemplo, se podría plantear la meta de reducir el número de hectáreas. La estrategia sería obviamente muy diferente en los casos en los cuales los campesinos erradican viejos arbustos improductivos y siembran nuevos. Una meta ulterior y más sofisticada podría ser reducir la producción total de hoja de coca o su potencial de producción de cocaína. En este caso, si se erradica una cantidad de coca pero la producción aumenta (como ha ocurrido) a causa de semillas, técnicas y prácticas agrícolas mejoradas, la evaluación de la política arrojaría resultados muy diferentes.

La erradicación puede ser forzosa o voluntaria. La forzosa se puede realizar usando diferentes medios. Se puede obligar a los campesinos a hacerlo ellos mismos, se puede usar mano de obra externa (trabajadores contratados, policías, soldados) o se puede fumigar desde el aire. La erradicación voluntaria requiere convencer a los campesinos de que deben cortar sus arbustos o plantas. Pedirles que erradiquen sobre la base de que estarán contribuyendo al bienestar nacional no es persuasivo ni ha funcionado en ningún lugar. Para que ellos erradiquen voluntariamente es necesario usar una amenaza creíble o sobornar

(compensar). En estos casos, la erradicación voluntaria adquiere el carácter de “voluntaria”.

La erradicación abiertamente forzada es una política que crea muchas divisiones sociales. Si es manual, enfrenta a las personas que la van a realizar (soldados, policías, otros funcionarios del gobierno o mano de obra contratada) con los campesinos. Si es aérea, la confrontación es impersonal, pero puede llegar a ser peor, porque la fumigación aérea también afecta a otros cultivos y causa mayores efectos ecológicos. Con el fin de evitar la confrontación, los gobiernos, como lo hace el de Bolivia, complementan su programa de erradicación forzada con programas de Desarrollo Alternativo para aplacar al campesinado.

B. SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS Y DESARROLLO ALTERNATIVO²⁸⁸

Los encargados de formular las políticas se dieron cuenta, en una etapa temprana de la guerra contra las drogas, de que la mayoría de los campesinos involucrados en la producción de drogas ilícitas eran pobres y dependían en gran medida de los cultivos ilícitos. Como respuesta, se empezó a complementar las políticas orientadas exclusivamente a la represión del delito con programas de “sustitución de cultivos”, desde finales de la década de los setenta²⁸⁹. Estos programas buscaban identificar y promover otros cultivos que pudieran generar ingresos para los campesinos. La premisa que subyace a estos programas es que los campesinos son, inherentemente, buenas personas que cultivan productos ilegales, porque no pueden sobrevivir de otra manera. Preferirían vivir dentro de la ley, y si tuvieran alternativas para ganarse la vida legalmente, lo harían. Ésta fue una manera ingenua y hasta cierto punto paternalista de considerar las razones por las cuales los campesinos se involucran en las drogas ilegales y las posibles soluciones.

Como se verá en la sección dedicada al desarrollo alternativo del siguiente capítulo, esta manera de abordar la situación es defectuosa desde varios puntos de vista. Primero, es muy difícil encontrar cultivos o cualquier otra actividad agrícola que genere ingresos similares a los de los cultivos ilícitos. Segundo, los cultivos ilegales tienen un mercado listo y seguro, justo a la entrada de cada granja. El mercadeo de productos del mercado legal tiende a ser difícil de organizar y frecuentemente los precios de dichos mercados están sujetos a grandes fluctuaciones. El mercadeo de los productos agrícolas producidos en las granjas campesinas siempre ha sido un problema a lo largo y ancho de América Latina. En casi todas partes, el campesinado se queja de que los intermediarios obtienen grandes ganancias y que los campesinos se quedan escasos. Muchas zonas de cultivo de coca y amapola son alejadas de los principales mercados posibles, y los costos de transporte son elevados. Algunos de los eventuales productos requieren refrigeración y otro tipo de manejos especiales. La coca, la pasta de coca y el opio son, comparativamente hablando, mucho más fáciles de mercadear. Tercero, si se encuentra un cultivo que produzca las mismas ganancias que el de la coca, los traficantes pueden aumentar varias veces el precio del cultivo ilegal y continuar obteniendo grandes ganancias. Como se mostró en el capítulo cuarto, la coca representa menos del 1% del precio callejero de la cocaína en los Estados Unidos y Europa. Duplicar o triplicar los precios de la hoja de coca tendría un efecto insignificante tanto sobre los precios callejeros como sobre las ganancias de los traficantes. Cuarto, si la erradicación y la sustitución de cultivos tuvieran éxito, los precios de la coca y del opio ilegal subirían y generaría incentivos para expandir los cultivos ilícitos en otros lugares. Éste es el bien conocido “efecto globo”.

Hacia mediados de la década de los ochenta estaba claro que la sola sustitución de cultivos no tenía éxito, y que otros “factores deberían incorporarse a la planeación e implementación de futuros proyectos

²⁸⁸ En el próximo capítulo se analizan en detalle los programas de desarrollo alternativo, en general, y la experiencia boliviana, en particular.

²⁸⁹ Desde comienzos de los años setenta se ha experimentado con programas de sustitución en Asia. En la región andina, esos experimentos se iniciaron a finales de los años setenta (CICAD, 1986; UNDCP, 1993).

de sustitución” (CICAD, 1986). En este documento, CICAD argumentó en favor de programas multisectoriales de desarrollo y recalcó tanto la importancia de que los gobiernos e instituciones involucrados lograran su compromiso de obtener la confianza de la población como la necesidad de programas de educación complementaria.

El enfoque multisectorial de abordar el asunto se benefició de experiencias fuera de la región: De 1985 en adelante hubo consenso en torno a la necesidad de crear una estrategia que se basara en un desarrollo rural masivo e integrado como medio para lograr eventualmente el nivel de desarrollo necesario para terminar con la producción ilícita. Esta estrategia presupone, desde luego, acciones paralelas en las áreas de prevención y control de la demanda. (UNDCP, 1993: 15)

Los programas de desarrollo alternativo incluyen la búsqueda de otros cultivos y de programas de ayuda técnica para procesarlos y mercadearlos, la explotación del bosque natural sin destruirlo, el desarrollo de infraestructura (que incluye carreteras, electricidad, escuelas, hospitales y sistemas de suministro de agua en las regiones cultivadoras de coca y amapola) y programas de desarrollo comunitario, para mejorar la calidad de la vida familiar y promover organizaciones comunitarias estables. La necesidad de impedir la inmigración hacia regiones de cultivos ilícitos llevó a la incorporación, en el desarrollo alternativo, de iniciativas generadoras de empleo en las áreas identificadas como fuente de migraciones hacia las zonas de cultivos ilícitos.

Durante la década de los noventa, la agricultura tradicional en los países andinos fue uno de los sectores más duramente golpeados por la globalización y apertura de las economías andinas. Además, la eliminación de muchos subsidios rurales del gobierno, junto con los programas de desarrollo rural integrado y el apoyo a programas de desarrollo alternativo, creó algunos incentivos muy perversos. Esta combinación de políticas manda un mensaje muy contraproducente al campesinado: si quieren llamar la atención del gobierno y la comunidad internacional, tienen que sembrar coca o amapola²⁹⁰.

Los programas de desarrollo alternativo en los países andinos se han centrado de manera casi exclusiva en la erradicación y sustitución de coca. En algunos pocos casos colombianos se ha puesto el blanco en áreas de cultivo de amapola. En estas áreas se esperarían dificultades particulares surgidas de la corta duración del cultivo (cerca de cuatro meses), la cual hace que cualquier avance en la sustitución sea susceptible de ser rápidamente revertido.

Se supone que los programas de desarrollo alternativo sustituyen los cultivos ilegales por una nueva base económica, y que deben contrarrestar intensas fuerzas del mercado; sin embargo, estos dos desafíos son muy difíciles de superar, y por lo general no se superan. Como se muestra en detalle en el siguiente capítulo, requieren inversiones en regiones a las cuales no entrarían normalmente los inversores, y si son exitosos en reducir el área dedicada a los cultivos ilegales en una región específica, necesitarán fuertes medidas para evitar los cultivos ilegales en otros lugares.

No hay duda de que los programas de desarrollo alternativo pueden elevar la calidad de vida en las regiones afectadas. Por ejemplo, el visitante foráneo en el Chapare boliviano bien puede quedar afectado por la extendida pobreza campesina, pero el ojo de un experto quedará muy impresionado por la infraestructura del lugar. No hay duda de que, entre todas las regiones rurales bolivianas, el Chapare disfruta de lejos de la mejor infraestructura. Uno también puede preguntarse si hacer del Chapare una región más atractiva que otras también productoras de coca no atraería más inmigrantes que terminarían produciendo coca.

Como se explicará en detalle más adelante, el desarrollo alternativo también puede lograr algún

²⁹⁰ Una entrevista del autor con líderes de cultivadores de coca en Cochabamba, en octubre de 1997, confirmó que ellos habían animado a los campesinos a sembrar coca, con el fin de poder pedir los fondos de donantes extranjeros destinados al Desarrollo Alternativo.

descenso en la producción de coca y amapola en esas comunidades, pero los incentivos que crean estos programas no conducen a descensos de la totalidad de los cultivos. El consenso entre los analistas es que los programas de desarrollo alternativo no contribuyen a reducir la producción de drogas, pero que son necesarios y políticamente útiles (Joel, 1999; Lee III y Clawson, 1993).

C. PROHIBICIÓN Y CONTROL DE INSUMOS QUÍMICOS (PRECURSORES)

La prohibición y control de precursores químicos para la fabricación de cocaína y heroína presenta problemas particulares. Para empezar, se puede refinar cocaína y heroína con varios procesos e insumos, y todos los precursores son sustituibles. Más aún, muchos precursores son productos comunes elaborados por muchas firmas y que tienen un uso amplio. Por lo tanto, para limitar el acceso de los narcotraficantes a ellos, es necesario centrarse en:

1. Aquellos que son producidos por pocas firmas o que son difíciles de transportar a causa de su peso o volumen elevado, tienen mercados en espacios limitados y pueden ser vigilados.
2. Controles de acceso a las regiones productoras de cocaína o heroína. Puntos de control en las carreteras y requisas de la gente que entra y sale de dichas regiones.
3. Controles internacionales de comercio, que requieren que los exportadores conozcan a sus socios comerciales y mantengan registros estrictos de ventas y formas de pago.
4. Controles a los productores locales de precursores, similares a los de los productores internacionales.

Como ya se anotó, en algunos casos (quizá excepcionales), también es posible rastrear los precursores utilizando satélites para localizar laboratorios, como ocurrió en el caso de “Tranquilandia”, en Colombia, a comienzos de los años ochenta. A pesar de tales éxitos, el registro de controles y prohibiciones de precursores no es alentador. La naturaleza de los procesos de producción de drogas (la “función de producción”, en jerga económica) hace que la pretensión de eliminarla, mediante la prohibición de los precursores sea poco realista. El hecho de que hay varias maneras de fabricar cocaína y heroína, además de que todos los insumos químicos del proceso pueden ser sustituidos, es un problema central. Más aún, la prohibición de los precursores tiene un efecto muy reducido sobre sus costos. Como se vio en el capítulo cuarto, los costos de la fabricación de cocaína equivalen a US\$1.000 por kilo, o aproximadamente al 1% del precio callejero en los Estados Unidos y menos aún del europeo. Además, una parte nada despreciable de éstos la constituyen recompensas a riesgos y pagos a químicos o “cocineros”, guardias y otro tipo de mano de obra.

Supongamos que hay un precursor muy importante que representa un 20% de los costos de producción (muy improbable), es decir, US\$200, y que una campaña exitosa de prohibición aumenta su costo en cinco veces, hasta US\$1.000 (también muy improbable). Esto aumenta los precios totales de fabricación en un 80%, hasta US\$1.800, pero los aumenta en un porcentaje, para los precios minoristas, de sólo el 0,8%. Más aún, esta cifra debería ser considerada un tope máximo, pues los traficantes buscarían precursores alternativos relativamente más baratos. Infortunadamente, un efecto negativo frecuente de la búsqueda de nuevos precursores es la vinculación de nuevos actores a la industria ilegal. En consecuencia, cuando un precursor está controlado, los traficantes encuentran sustitutos que vienen de diferentes fuentes e incorporan nuevos actores a la industria ilegal. Estos cambios aumentan los costos para el traficante, y esos fondos son ingresos para los productores del precursor sustituto.

Otra consecuencia surge del hecho de obligar a los traficantes a pasar de precursores técnicamente

superiores a otros. Por ejemplo, el control de cal en Colombia llevó a los traficantes a usar cemento. De este cambio se ha derivado un mayor daño ambiental, porque el cemento sólo se usa para obtener la cal que contiene, y deja considerables residuos que son tirados al suelo. Como se anotó en los capítulos quinto y sexto, el daño ecológico que resulta de los intentos por esconder sustancias prohibidas también puede ser alto, como en el ejemplo de mantener químicos tóxicos sumergidos bajo el agua para evitar la detección. En resumen, el control de precursores puede aumentar los costos para los traficantes, puede introducir nuevos actores al negocio, pero no es probable que tenga un efecto significativo a largo plazo ni sobre las ganancias de los traficantes ni sobre la oferta de drogas.

D. DECOMISO Y DESTRUCCIÓN DE LABORATORIOS, Y PROHIBICIÓN LOCAL DE PRODUCTOS DERIVADOS DE LA COCA Y LA AMAPOLA ILEGALES, LA MARIHUANA Y LAS DROGAS SINTÉTICAS

La destrucción de laboratorios ha estado en marcha desde hace más de dos décadas. Infortunadamente, como se discutió en el capítulo tercero, los laboratorios son bastante primitivos, requieren poca maquinaria y equipos (capital fijo) y son móviles y fáciles de remplazar. La destrucción de laboratorios ofrece un buen tipo de conteo de bajas en la guerra, y representa buenas noticias para el noticiero de la noche, pero no tiene un efecto considerable en la oferta de droga. Más aún, las operaciones de decomiso de laboratorios permiten capturar principalmente trabajadores de muy bajo nivel, o quizás a nadie. Además, en la mayoría de los casos de destrucción, por lo general, no hay decomiso de drogas o dinero, y si lo hay, es mínimo.

La prohibición local en los países andinos se centra en los puertos, aeropuertos y bodegas. Algunos de estos esfuerzos han producido decomisos considerables, pero el promedio de volumen de droga decomisado en cada captura tiende a ser muy pequeño, especialmente en los aeropuertos, donde se captura a muchas "mulas". Ha habido informes frecuentes de traficantes que avisan a las autoridades sobre una de sus propias "mulas", que llevan cantidades muy pequeñas de droga, con el fin de distraer la atención de los funcionarios de aduana mientras pasa un gran envío (Molano, 1997).

La interdicción y la destrucción de laboratorios colocan a las autoridades en gran riesgo de corrupción y ofrecen posibilidades para que los narcotraficantes notifiquen sobre laboratorios abandonados que pueden destruir para mostrar logros (Rodas, 1996). Cuando las autoridades decomisan drogas, siempre está la tentación de conservar al menos una parte de la presa para venderla en el mercado negro.

E. INCAUTACIÓN DURANTE EL TRÁFICO INTERNACIONAL

Esta incautación se lleva a cabo en aguas internacionales, países de tránsito, en puertos de entrada y dentro de los países importadores. Los decomisos ayudan a las agencias encargadas de hacer cumplir la ley a mantener un registro de logros y también son buen material para noticieros. A pesar de frecuentes y enormes decomisos, los retos a la interdicción son abrumadores. En una economía globalizada, ir a la búsqueda de drogas ilegales es similar a buscar una aguja en un pajar. Por ejemplo, después de hacer un cálculo del peso y volumen de todas las drogas que entran a los Estados Unidos en un año, Falco (1996) concluye que: tres aviones DC-3A o 5 turbopropulsores Cessna Caravan podrían transportar el suministro anual de heroína del país, mientras que 3 Boeing 747 o 12 camiones podrían llevar la cocaína necesaria. La magnitud del reto y la dificultad de tener grandes expectativas sobre la interdicción se hacen manifiestas cuando se considera que a mediados de los años noventa más de 20 millones de contenedores y camiones entraban anualmente a los Estados Unidos, y que esa cifra aumenta de año en año. En efecto, el detallado

estudio econométrico de Riley (1996) concluye que los traficantes consideran los decomisos simplemente como costos del negocio, pero que dichos decomisos no han tenido efectos considerables a largo plazo sobre la oferta. Han aprendido que una parte de sus envíos es decomisada, y esos costos están contemplados en sus cálculos sobre sus ganancias. Ésta es una de las razones por las cuales los carteles de la droga subcontratan los servicios de transporte. Si un envío es decomisado, los capturados no podrán dar información útil sobre los traficantes de alto nivel a las autoridades. A pesar de estas debilidades, la prohibición cuenta con gran apoyo en el Congreso de los Estados Unidos, donde muchos consideran que los intentos del presidente Clinton por trasladar fondos de la prohibición hacia programas en el lado de la demanda equivalen a “ablandarse ante las drogas”.

F. EXTRADICIÓN DE LOS PRINCIPALES TRAFICANTES ANDINOS

Los Estados Unidos han insistido en que los países andinos extraditen a los traficantes, con el fin de juzgarlos en ese país. Esta práctica ha sido muy controvertida en América Latina. Bolivia extraditó únicamente a dos políticos acusados de narcotráfico durante la dictadura de García Meza. “Los metieron en un avión de la DEA y se los llevaron en medio de la noche”, poco después de su captura, sin cumplir con los procedimientos legales del país. Durante la década de los ochenta, Colombia extraditó a unos 45 traficantes²⁹¹, algunos de los cuales nunca habían pisado tierra estadounidense. El presidente Betancur implementó la extradición con renuencia justo después del asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984. El presidente Barco, quien sucedió a Betancur, apoyó la extradición. Ésta también se aplicó durante la administración Gaviria, pero la nueva Constitución de 1991 la prohibió. Desde entonces, los Estados Unidos presionaron a los siguientes gobiernos colombianos para que reformaran este mandato, hazaña que se logró en 1997. Sin embargo, los Estados Unidos no quedaron satisfechos, porque la extradición no fue retroactiva y sólo se aplicaba a los delitos cometidos después de la reforma constitucional de 1991. A finales de 1999, Colombia volvió a extraditar narcotraficantes.

Los argumentos en favor de la extradición son simples. Primero, hay algunos crímenes que trascienden la jurisdicción donde son cometidos. Muchos cambios tecnológicos y económicos han encogido el tamaño del mundo. Como resultado, asuntos que antes eran de interés meramente nacionales, ahora son de carácter internacional. Los hechos pueden tener lugar en un país determinado, pero sus efectos se sienten en otros. A causa de estos cambios, un crimen con efectos internacionales puede ser juzgado en un país diferente de aquél donde se perpetró.

En segundo lugar, la legitimidad de los estados y su habilidad para hacer cumplir sus leyes varía considerablemente. El marcado relieve en la extradición de narcotraficantes implica tácitamente, bien que un Estado específico no tiene legislación apropiada, o bien que no puede hacer valer su ley ni castigar a los que la infringen. A causa de estas deficiencias, otros estados afectados buscan hacerse cargo y castigar a los delincuentes.

La extradición también se ha justificado como una forma de ir tras los cabecillas de las organizaciones de traficantes. Esta justificación se ha basado en la necesidad de castigarlos y decapitar, trastornar y desbandar a sus organizaciones. Esto supone que el hecho de eliminar a los líderes tendría un gran efecto sobre la oferta de drogas²⁹². Como se elaboró en capítulos anteriores, este supuesto es válido sólo en condiciones apropiadas y en el corto plazo. Después de que una organización narcotraficante pierde

²⁹¹ Tres de ellos fueron en realidad devueltos a Colombia, porque las pruebas que se tenían en su contra en los Estados Unidos no habían sido recolectadas según los procedimientos requeridos por la ley estadounidense y no se sostuvieron en la Corte.

²⁹² Este argumento fue utilizado para implementar la estrategia estadounidense de capturar *king pins* (jefes clave) en los años ochenta.

su cabeza, sólo toma unos pocos meses para que se vuelva a acomodar. La entrada en prisión de los grandes de los carteles ha sido una lección para todos los demás líderes de la industria de la droga, muchos de los cuales han optado por un bajo perfil para abordar sus relaciones con el resto de la sociedad, se han alejado de la luz pública y han construido maquinarias traficantes más pequeñas y más difíciles de identificar que, hoy por hoy, constituyen el núcleo de sus actividades. La capacidad de adaptación de la industria ha neutralizado las posibles disminuciones en la oferta de la destrucción de los grandes “carteles” de la cocaína.

La extradición es un procedimiento muy complejo y costoso, que requiere una excelente coordinación y cooperación entre muchos sistemas de justicia y agencias gubernamentales para la imposición de la ley en varios países. Esto limita su aplicación a algunos casos notables, de cabecillas de “carteles” y sus socios más cercanos. En un plano práctico, la extradición afecta a los pocos traficantes extraditados, pero para lograr algún efecto sobre la oferta de drogas, el mercado ilegal y las organizaciones criminales se deben cumplir dos condiciones. Primera, es necesario que tengan una estructura centralizada, de manera que la eliminación de un gran traficante implique la destrucción de la organización, y, segunda, que después de tal suceso la industria no pueda restablecerse. Las pruebas sobre la estructura de la industria delictiva andina, presentada en el capítulo tercero, muestran que ninguna de estas dos condiciones se cumple, y que no hay indicios de que la extradición baje la oferta de drogas ilícitas. Por eso, su valor es principalmente punitivo, pero no disuasivo.

La extradición, como arma legal, suscita asuntos legales importantes. Los sospechosos extraditados son juzgados por individuos de culturas, tradiciones, lenguas, razas, religiones y nacionalidades diferentes a las suyas. No hay duda de que no pueden ser juzgados por sus pares. La mayoría de los sistemas legales considera que estas limitaciones son obstáculos severos para lograr justicia. De hecho, éste era el principal argumento del presidente Betancur cuando demoraba la implementación del tratado de extradición, antes de que su ministro de Justicia fuera asesinado.

La de narcotraficantes es diferente a otras experiencias de extradición. La mayoría de los otros casos tienen que ver con individuos que han residido en el país que solicita la extradición y que no han cometido delitos “intermésticos”, es decir, aquellos que tienen lugar en un país, pero cuyos efectos trascienden el ámbito nacional, por lo que son requeridos por autoridades de otros países. La extradición de traficantes es también un reconocimiento tácito de que un Estado sencillamente no puede llevar a cabo su labor. No hay duda de la débil legitimidad de muchos estados, ni de su incapacidad para hacer cumplir la ley, pero admitirlo abiertamente es costoso en términos políticos. Muchos ciudadanos andinos ven la extradición como una grave pérdida de la soberanía. La mayoría de casos de extradición de nacionales del país que otorga la extradición, están relacionados con las drogas y son vistos como el acto de obligar a un país a hacer cumplir una política impulsada por un poder extranjero.

La extradición ha sido una piedra en el zapato para las relaciones entre los países andinos y los Estados Unidos. Ha sido un continuo elemento irritante que se enciende cada tanto. En los países andinos, ha actuado como un generador de divisiones, especialmente en Bolivia y Colombia. La extradición en Bolivia ha sido usada por oponentes del gobierno para resaltar su debilidad, así como la pérdida de la soberanía. En Colombia, fue la razón por la cual los mafiosos desencadenaron una ola terrorista contra el gobierno a finales de la década de los ochenta.

Más aún, la extradición de narcotraficantes es un intento bilateral por impartir justicia en casos de crímenes internacionales, que frecuentemente son multilaterales. Otros países afectados pueden estar de acuerdo en el tratamiento y sentencia de traficantes extraditados, pero no participan en el proceso, y tienen poco o nada que decir al respecto. La creación de tribunales y prisiones internacionales constituyen una alternativa a la extradición que valdría la pena explorar. Para hacerlo sería necesario acordar las metas fundamentales. Los procesos internacionales deberían ofrecer juicios transparentes y equitativos, sentencias proporcionales a los crímenes cometidos; las prisiones deberían cumplir con estándares mínimos de salud,

comodidad y dignidad humana. Los prisioneros serían bien tratados, pero no podrían manejar sus negocios ilegales desde la prisión, y la probabilidad de que se escaparan debería ser muy baja o inexistente.

Estas condiciones se pueden lograr mediante un sistema multilateral de tribunales y prisiones. Establecerlo sería el reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, de que los crímenes “intermésticos” deben ser juzgados y sentenciados “intermésticamente”. Una opción específica sería establecer un tribunal internacional para juzgar a los traficantes colombianos, quienes cumplirían sus sentencias en una prisión construida para ese propósito en Colombia, administrada por una fuerza multinacional o por las Naciones Unidas. Los países extranjeros contribuirían a pagar los costos. Un equipo de administradores y guardias, médicos y enfermeras, y otro tipo de personal manejarían la prisión, con rotaciones periódicas, para reducir al mínimo la posibilidad de corrupción. La prisión cumpliría con todos los estándares humanitarios de las Naciones Unidas. Cada prisionero tendría celdas y camas limpias, acceso a la luz del sol, programas educativos, televisión, gimnasio, servicios médicos, alimentos nutritivos y otros bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo visitas periódicas de su familia y amigos cercanos. En efecto, un sitio como éste sería muy similar a las cárceles de los países desarrollados o a la famosa (*¿infame?*) “Catedral” de Pablo Escobar, excepto que allí habría un equipo calificado y muy difícil de corromper.

Un segundo paso, tal vez más controvertido, sería el establecimiento de un sistema internacional de cortes con fiscales, abogados defensores y jueces de varios países. Dicha corte tendría su sede fuera de Colombia, para protegerla del terrorismo. Esto aumentaría la probabilidad de que las sentencias fueran proporcionales a los delitos cometidos y dificultaría la corrupción. El establecimiento de tal corte sería más complejo que la prisión internacional antes sugerida. Requeriría negociar acuerdos sobre las leyes que se van a aplicar. Las posibilidades son amplias a este respecto. Están las leyes de los países donde se originan los delitos, las de los países afectados, y una posible nueva legislación internacional o la combinación de las anteriores. La financiación de esta corte también requiere complejas negociaciones internacionales.

Estas dos propuestas pueden ser descartadas como imprácticas. Pero la creciente importancia del crimen organizado transnacional requeriría eventualmente sistemas como éste. En efecto, podrían extenderse para cubrir delitos diferentes a los relacionados con la droga²⁹³. También pueden ser atacadas, porque necesitan que todos los países involucrados sacrifiquen un cierto grado de soberanía. Al mismo tiempo, sencillamente serían un reconocimiento de las realidades de la reducción de soberanía en un sistema mundial cada vez más complejo y globalmente interdependiente en el que los estados-naciones que surgieron en el siglo XIX han perdido relevancia.

²⁹³ Vale la pena anotar que discutí estas ideas con el senador de Iowa Charles Grissley, un reconocido halcón de las drogas, en un seminario en la Heritage Foundation, en 1996. Su respuesta fue que valdría la pena considerarlas, pero que los colombianos no las aceptarían. Un año después discutí la misma propuesta con el candidato presidencial Horacio Serpa, quien también consideró que valdría la pena considerarla, pero a la inversa, pensaba que los estadounidenses no la aceptarían.

G. FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA ANDINA Y DE LOS SISTEMAS DE IMPOSICIÓN DE LAS LEYES

El fortalecimiento de la justicia andina y sistemas de imposición de las leyes se implementan con colaboración financiera y técnica extranjera e incluyen un amplio conjunto de programas. Una lista no exhaustiva comprende proyectos de cooperación técnica para entrenar policías, detectives, jueces y otros funcionarios de ministerios de justicia, fiscalías, contralorías y procuradurías, con el fin de asegurar que todas las personas que tengan que lidiar con delitos relacionados con las drogas tengan las habilidades y equipo necesarios. Programas para mejorar las capacidades del gobierno para construir casos legales que se puedan sostener en juicios²⁹⁴, mejorar salarios y otras condiciones laborales del personal encargado de imponer el cumplimiento de la ley. Reformas y programas de entrenamiento en las instituciones gubernamentales a cargo de verificar y vigilar a los bancos y a otras instituciones financieras, donde podría tener lugar el lavado de dineros. El establecimiento de unidades de inteligencia financiera sería especialmente importante a este respecto. Programas similares para instituciones encargadas de administrar y disponer de propiedades confiscadas a los narcotraficantes. Programas de cooperación con unidades militares y de policía para entrenar personal, proveer equipos y compartir inteligencia. Ayuda en actividades de reforma legal incluyendo modelos de formato de leyes para convertir el lavado de dinero y activos en crimen, facilitar el decomiso y expropiación, y establecer guías para las sentencias mínimas.

Todos estos programas estarían orientados hacia el mejoramiento de la capacidad del gobierno de reprimir las drogas ilícitas. Ha habido avances considerables en algunos frentes. Por ejemplo, CICAD y UNDCP han ayudado a los países a adoptar paquetes de legislación compatible, que han convertido el lavado en un delito. Éstos son pasos necesarios e importantes que deben complementarse con acciones para alcanzar resultados prácticos. Infortunadamente, estos últimos pocas veces se han dado. Por ejemplo, entre los países andinos, Colombia tiene el mayor problema de lavado de dinero y también una legislación avanzada en contra de él. Muchas propiedades de narcotraficantes han sido confiscadas, pero la mayoría de ellas ha sido devuelta luego de haberse cuestionado la confiscación ante un tribunal; casi ninguna propiedad ha sido expropiada. El gobierno ha podido utilizar algunas edificaciones y vehículos confiscados, pero para mediados de 1999 no había logrado expropiar formalmente ni vender ninguna de dichas posesiones²⁹⁵. En 2001 se logró completar algunas expropiaciones. Uno de los problemas básicos que enfrenta cualquier comprador potencial de bienes expropiados, es tener que proteger su vida y la de sus parientes cercanos de las posibles violentas represalias de las organizaciones de traficantes. Éste ha sido un gran obstáculo para que el gobierno distribuya las tierras confiscadas a los traficantes.

Una de las tareas principales de la DNE (Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia) es administrar las propiedades confiscadas²⁹⁶. Los juicios de expropiación han sido lentos hasta la frustración y no hay garantías de que resulten en favor del gobierno. Para la DNE ha sido muy difícil encontrar arrendatarios que estén dispuestos a alquilar las propiedades confiscadas por miedo a represalias por parte de anteriores dueños. En efecto, en algunos casos, especialmente en Cali, había sido necesario contratar a las mismas compañías que administraban los bienes antes de la confiscación. Estas compañías eran las únicas que podían encontrar arrendatarios. Dicho arreglo se aceptó, a pesar de que se sospechaba que dichas

²⁹⁴ Por ejemplo, apoyo a laboratorios de medicina forense, como se verá en el capítulo siguiente.

²⁹⁵ Por ejemplo, *El Tiempo*, en la primera página de su edición del 25 de agosto de 1999 informa que el ministro del Interior, Néstor Humberto Martínez, al dirigirse al Congreso, indicó que el gobierno estaba a punto de enviar una propuesta de modificación de la ley de expropiación porque, tres años después de promulgada, no se había expropiado ni un solo bien.

²⁹⁶ Entrevista del autor con Rubén Olarte, Director Nacional de Estupefacientes de Colombia, Bogotá, febrero de 1999.

inmobiliarias tuvieran vínculos cercanos con los traficantes que habían sido los dueños de los inmuebles. Otro problema de la DNE es la falta de recursos para hacer los arreglos necesarios en los bienes incautados. En muchas confiscaciones de bienes raíces las fuerzas policiales causaron grandes daños a los inmuebles, en su búsqueda de drogas y caletas de dinero y armamento. El arreglo de estos daños requiere grandes gastos antes de que la propiedad pueda ser utilizada.

El temor de los posibles compradores es otro gran obstáculo para disponer de las propiedades confiscadas. Para resolver este problema, la DNE estaba considerando la creación de un fondo fiduciario en el cual se depositarían los dineros provenientes de la venta de los inmuebles. Este fondo sería utilizado para pagar a los dueños anteriores en caso de que los tribunales les revertieran en un futuro la propiedad de dichos inmuebles. Este sistema tal vez impediría que los anteriores dueños tomaran represalias directas contra los nuevos compradores. Uno de los casos más interesantes de propiedades bajo el control de la DNE en esta época, era el Chinauta Resort Hotel, en Chinauta, zona bien conocida, de clima caliente, a unas dos horas de Bogotá por tierra. Esta propiedad había sido confiscada a Pastor Perafán, conocido miembro del “Cartel” de Cali. El hotel funcionaba a pérdida: tenía numerosos empleados, muchos de los cuales no tenían funciones específicas en su operación. Es probable que lo hayan utilizado para pagar a los trabajadores de la industria de las drogas y para lavar dineros. Inmediatamente después de la confiscación, los trabajadores formaron un sindicato, lo cual hizo que el gobierno se rehusara a despedir a los elementos innecesarios. Además, la sospecha de que algunos de ellos estuvieran involucrados en actividades delictivas del cartel desalentó al DNE en el momento de intentar destituir a cualquiera. En 1999, la DNE había estado perdiendo dinero por cuenta de esta propiedad desde el momento en que adquirió el control sobre ella. Una de las soluciones que se estaban considerando era convertirlo en un club de recreación para una agencia gubernamental, de manera que al menos pudiera ser utilizado.

H. ENTRENAMIENTO PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LA POLICÍA Y LAS FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Los programas para mejorar el desempeño de la Policía y la Fuerzas Armadas, que involucran ayuda extranjera, especialmente de los Estados Unidos, a menudo son controvertidos y suscitan muchas preguntas relevantes. Primero, tanto la Policía como las Fuerzas Armadas andinas tienen una trayectoria deficiente en materia de derechos humanos. ¿Exacerbará el entrenamiento antidrogas este problema? Segundo, ¿utilizarían los Estados Unidos (nación que sería el principal proveedor) el entrenamiento para fines distintos a contrarrestar el narcotráfico? ¿Los entrenados van a utilizar sus nuevos conocimientos para luchar contra disidentes políticos nacionales?²⁹⁷ Algunos analistas afirman que las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos apoyan a los ejércitos y policías de los países andinos no porque realmente crean en las políticas contra las drogas, sino sencillamente porque necesitan algo que hacer. Según este punto de vista, la ayuda técnica es solamente un intento por encontrar un empleo alternativo una vez terminada la Guerra Fría²⁹⁸. En tercer lugar, involucrar al Ejército a la actividad contra las drogas crea conflictos con otras

²⁹⁷ Infortunadamente, la larga historia de ayuda militar por parte de los Estados Unidos a regímenes totalitarios en América Latina ha generado desconfianza generalizada en la región. La sombra de la Escuela de las Américas en Panamá y Fort Benning, donde fueron entrenados los principales violadores de los derechos humanos, todavía pesa bastante en las opiniones de muchos latinoamericanos. Esto, a pesar de que en los últimos años los Estados Unidos ha sido un gran promotor de y que sus escuelas han introducido un currículo de derechos humanos.

²⁹⁸ Las afirmaciones de que los Estados Unidos está pasando por un auge económico sin precedentes, que ha disfrutado de empleo total durante varios años y que sus Fuerzas Armadas están enfrentando dificultades para encontrar soldados voluntarios, no son muy convincentes para muchos latinoamericanos.

agencias nacionales, especialmente con la Policía²⁹⁹. En efecto, ¿deberían las fuerzas armadas, cuya responsabilidad es proteger a una nación de los enemigos externos, asumir el papel de luchador contra las drogas, que es básicamente función de la policía?³⁰⁰ ¿Hasta qué punto el hecho de involucrar al Ejército en la guerra contra el narcotráfico no lo desvía de su papel distintivo? Cuarto, este mismo hecho, ¿no lo haría vulnerable a la corrupción de los dineros de la droga, que lo debilitarían en el mediano y largo plazo?³⁰¹ Éste no es un asunto trivial, pues miembros de las Fuerzas Armadas andinas han estado activos en la industria ilegal. Como se afirmó en los capítulos sexto y séptimo, los ejércitos andinos han tenido vínculos con el narcotráfico. Éstos han sido especialmente importantes en Bolivia, menos en Perú y también han estado presentes, en menor grado, en Colombia.

Estos puntos y preocupaciones generales son válidos, pero más allá, el verdadero asunto es ¿qué tan eficaces pueden ser la Policía y el Ejército en la lucha contra las drogas ilegales? Su papel siempre es el de apoyar las políticas enumeradas, las cuales, como se pudo ver, no son muy eficaces. Es cierto que la Policía y las Fuerzas Armadas de los países andinos pueden hacer una labor mejor de lo que hasta ahora han hecho, pero incluso el trabajo mejor realizado se ve coartado por las limitaciones de las propias políticas. A causa de estas limitaciones, se espera que las Fuerzas Armadas y la Policía puedan lograr algunas —e incluso muchas— victorias, pero es muy poco probable que ganen la guerra.

V. ¿PUEDEN FUNCIONAR LAS POLÍTICAS?

Las políticas contra las drogas han tenido un éxito apenas marginal. En efecto, siguiendo las ideas del capítulo segundo, no se debería esperar que éstas nos libren de las drogas. Se han probado desde hace 30 años, y el problema aún no termina. Algunos afirman que la razón por la cual no funcionan no es que no han sido bien pensadas o formuladas, sino solamente que no han sido aplicadas de la manera correcta, es decir, el problema no es que se espera que las políticas logren lo que no pueden lograr, sino que hay una falta de coordinación, de implementación, de voluntad política, y similares³⁰². Según este punto de vista, no hay necesidad de encontrar nuevas soluciones; lo que hay que hacer es aplicar todas las políticas ya probadas, de manera simultánea y con enorme celo.

La breve revisión de las políticas de control a la oferta presentada respalda otro punto de vista. En primer lugar, las políticas represivas —como la erradicación forzada y la extradición— pueden tener algunos efectos sobre algunos cultivadores y traficantes de coca o amapola, pero no tienen un efecto generalizado considerable en la oferta. Un problema básico de éstas es que su éxito no puede depender del hecho de castigar a algunas personas en un determinado lugar, sino que debería establecer una amenaza creíble para todos los miembros potenciales de la industria en todos los lugares posibles; si no es así, lo máximo que logran es desplazar la ubicación de la industria.

En segundo lugar, las políticas como la del desarrollo alternativo y la destrucción de laboratorios,

²⁹⁹ Como se mostró en el capítulo séptimo, el apoyo estadounidense a los esfuerzos contra las drogas del Ejército y la Policía bolivianos ha sido una importante fuente de fricción entre ambas instituciones.

³⁰⁰ En ninguna democracia moderna se permitiría que el Ejército asuma las funciones internas de la Policía. En los Estados Unidos, hasta las intervenciones de la Guardia Nacional para proteger los derechos civiles durante los años sesenta suscitaron problemas constitucionales considerables.

³⁰¹ Ésta ha sido la razón por la cual funcionarios de alto nivel del Pentágono se han opuesto frecuentemente a la participación del Ejército estadounidense en la guerra contra las drogas.

³⁰² Hasta donde yo sé, este punto de vista no se presenta en las fuentes académicas, pero sí se expresa en seminarios y discusiones por parte de funcionarios de agencias gubernamentales y multilaterales, además de individuos que trabajan en el sector responsable de imponer el cumplimiento de la ley.

así como otros esfuerzos de prohibición, se basan en suposiciones improbables sobre la economía de la industria ilegal y el comportamiento de sus actores. En el mejor de los casos, tienen efectos leves sobre la oferta de drogas ilícitas y sobre los precios minoristas. En tercer lugar, algunos de los efectos de diferentes políticas se anulan mutuamente: encarcelar y extraditar a los traficantes provoca la promoción y la oportunidad de entrada de otros. La erradicación de coca aumenta sus precios e induce a otros a empezar a producir. Cuarto, para que las actuales políticas sean impuestas de manera simultánea y terminen con las drogas, se requerirían un Estado y una sociedad con gran capacidad de represión y control social sobre el comportamiento individual. Si esa sociedad existiera en los países andinos, éstos no estarían plantando cultivos ilegales ni produciendo drogas ilícitas. Quinto, puesto que dicha sociedad no existe, la única manera alternativa de llegar al éxito es hacer que las metas antidrogas sean el objetivo indisputable de las políticas gubernamentales, ante el cual se sacrifican todas las demás consideraciones. Sin lugar a dudas, ésta sería una cruzada contra las drogas bienvenida por una minoría de latinoamericanos, pero no tendría el respaldo de la mayoría de los ciudadanos andinos ni, para tal efecto, estadounidenses o europeos.

En conclusión, como se afirmó en el capítulo segundo, los cultivos ilegales son síntomas de problemas sociales más profundos. Entonces se puede plantear, en el lado de la oferta, la conclusión de Reuter sobre el lado de la demanda: las políticas contra las drogas tienen efectos leves y la expectativa de que ellas pueden librarse de las drogas es infundada.

Como se anotó, Caulkins y Reuter (1997) identifican las características de las metas que aumentan la probabilidad de éxito de una política y afirman que las de las políticas internas de los Estados Unidos no cumplen con dichas condiciones. Esta falla es más acentuada en América Latina que en los Estados Unidos. No se puede defender de manera objetiva las políticas contra las drogas, porque ellas sólo pueden alcanzar resultados marginales; las metas no solamente no son integradoras, sino que además han creado profundas grietas en las sociedades andinas. Tampoco son políticamente viables, porque hay agencias gubernamentales que no las comparten o no pueden obligar a sus empleados a tratar de alcanzarlas. Además, en muchas regiones cocaleras la presencia del Estado es mínima o, peor aún, hay otro estado de facto que impide el logro de las metas. En el Guaviare, en El Caguán y en Putumayo, la guerrilla colombiana controla los gobiernos locales. Las metas contra las drogas no son inspiradoras en ningún sentido. La erradicación de coca no puede inspirar a ningún ciudadano peruano o colombiano que ha crecido en un ambiente urbano y que tiene poco o ningún contacto con este tipo de problemas. Por esta razón, la gente tiende a unirse en contra de la industria de las drogas sólo cuando aparece una amenaza terrorista o externa. Las metas de las políticas antidrogas son relevantes en el sentido que éstas pueden lograr éxitos coyunturales, como la erradicación en un área determinada, pero no éxitos definitivos en la “guerra contra las drogas”.

CAPÍTULO DECIMO

ESTUDIOS DE CASO Y RAZONES PARA EL PESIMISMO

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo estudia cuatro políticas específicas contra las drogas y los asuntos relacionados con ellas, y tiene el objetivo de mostrar en detalle algunos de los problemas de formulación y de implementación de políticas. Dos de los casos estudiados cubren políticas de Bolivia y Colombia y los otros dos, políticas fuera de la región andina, especialmente en los Estados Unidos. La segunda sección cubre los dos casos de los países andinos: un breve recuento de asuntos relacionados con las políticas de desarrollo alternativo y de 25 años de experiencias de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo en Bolivia y un estudio detallado del programa de cooperación internacional puesto en marcha en Colombia después del asesinato de Luis Carlos Galán y otros candidatos presidenciales en 1989. En la tercera sección se estudian políticas externas a los países andinos: la política de la certificación en Estados Unidos y una breve discusión sobre el infructuoso debate sobre la legalización o penalización de las drogas, lo cual sugiere algunas maneras de romper ese estancamiento.

II. DOS POLÍTICAS EN LOS PAÍSES ANDINOS

A. DESARROLLO ALTERNATIVO

1. Programas y problemas

En el arsenal de políticas contra las drogas, el desarrollo alternativo ha sido el principal aliciente para los países y comunidades productoras de coca y amapola. Estos programas han buscado proveer alternativas que produzcan ingresos lícitos para los campesinos; la cooperación internacional ha ofrecido una parte considerable de la financiación de este tipo de programas. El desarrollo alternativo también ha sido el arma principal en la agenda de Naciones Unidas contra la droga.

Como se anotó en el capítulo anterior, el desarrollo alternativo se inició bajo la forma de programas de sustitución de cultivos hace treinta años³⁰³; pero el fracaso de esos primeros intentos llevó a los encargados de formular las políticas a defender la necesidad de desarrollar las regiones cultivadoras de coca y amapola. El razonamiento que subyace en esta afirmación es sencillamente que no era suficiente encontrar cultivos alternativos, sino que también era necesario ofrecer educación, infraestructura y servicios de salud, para asegurarse de que las regiones cultivadoras de coca y amapola atrajeran y apoyaran otras actividades económicas. La experiencia con estos programas de mayor envergadura indujo a los encargados de formular las políticas a centrarse en problemas más amplios del desarrollo, especialmente en las regiones de las cuales salía la población migratoria que llegaba a las áreas cultivadoras. Esta evolución ha sido testigo de un aumento gradual en la esfera de acción de las políticas y programas contra las drogas, desde la sustitución de cultivos, pasando por el desarrollo regional, hasta el desarrollo alternativo (Lee III y Clawson, 1993).

Los países cultivadores de coca han esperado que los donantes extranjeros paguen una parte

³⁰³ Uno de los primeros programas de sustitución de cultivos se inició en 1971 en Tailandia (Agricultural Research Service, 1993).

considerable de la cuenta del desarrollo alternativo, cosa que ellos han hecho. Este desarrollo ha permitido que los países donantes y las agencias multilaterales sean actores importantes en decisiones cruciales sobre desarrollo económico, especialmente en Bolivia.

Como ya se anotó, los programas de desarrollo alternativo son un retoño de los frustrados esfuerzos de sustitución de cultivos. Conforme a lo elaborado en el capítulo noveno, el fracaso del desarrollo alternativo en el logro de sus metas ha motivado su expansión para incluir programas de generación de empleo en las regiones de origen de los inmigrantes que llegan a las áreas de cultivo de coca y amapola. Esto plantea una pregunta interesante: ¿será el próximo paso hacer que todos los planes y estrategias del desarrollo nacional se centren principalmente en la eliminación de cultivos ilícitos³⁰⁴? Este desarrollo suscitaría preguntas ulteriores sobre el papel de agencias bilaterales y multilaterales tales como USAID, CICAD y UNDCP en la formulación de las políticas y programas de desarrollo de un determinado país.

Lee III y Clawson (1993) describen los programas de desarrollo de área como un proceso que incluye cinco diferentes tipos de actividades: sustitución de cultivos, desarrollo de mercados para los productos agrícolas legales, industrialización de los productos agrícolas para añadir valor agregado en áreas rurales, suministro de infraestructura social y, finalmente, desarrollo de organizaciones en las comunidades involucradas. El desarrollo alternativo incluye las anteriores, además de las actividades de desarrollo en las regiones no cultivadoras de coca, que arrojan poblaciones migratorias hacia las áreas de coca y amapola.

Es importante entender lo que acarrea cada una de estas cinco actividades. Comencemos por la sustitución de cultivos. El primer paso es encontrar cultivos sustitutos que puedan generar ingresos razonables para los campesinos. Esto puede no ser fácil. En la mayoría de las regiones de coca y amapola hay un número muy reducido de cultivos ya probados y con los cuales los campesinos están familiarizados. La idea es hallar algunos cultivos nuevos o mejorar los ya existentes, para lograr mayores cosechas. Este proceso se inicia con una lista de posibles cultivos, de la cual se eligen algunos para identificar, con experimentación, aquellos que prosperarán. *Agricultural Research Service* (1993) explica que, en Tailandia, en 1971, empezaron con una lista de 1.080 posibles sustitutos que se fueron filtrando hasta “50 cultivos que iban a ser sometidos a estudios más amplios”.

Una vez establecidas las granjas experimentales, se prueban varios métodos de cultivo para encontrar las prácticas más eficaces. En esta etapa también es necesario hacer pruebas de resistencia a plagas, para asegurarse de que las plantas no serán eliminadas de un momento a otro. Esto es especialmente importante, porque casi todos los cultivos considerados como posibles sustitutos son ajenos al bosque tropical y pueden ser vulnerables a plagas. Estos estudios piloto también tienen que evaluar los peligros que pueden representar las nuevas plantas no nativas para el resto del entorno rural.

Algunas de las tierras que actualmente se usan para cultivar coca y amapola son muy frágiles, y es muy probable que no aguanten ningún desarrollo agrícola o ganadero sostenible. Los bosques tropicales altos, cuyo papel es preponderante en la provisión de agua, cubrían originalmente otras áreas. Estas consideraciones suscitan preguntas importantes sobre la posibilidad de llevar a cabo la sustitución *in situ*. Se hace entonces importante considerar la eventualidad de trasladar a los campesinos a otras áreas más conducentes a las actividades agrícolas tradicionales.

La mayoría de los cultivos ilegales de Los Andes está en regiones que hasta hace poco estaban cubiertas de bosques tropicales vírgenes. La expansión de los cultivos ilícitos implica normalmente la destrucción del bosque. En algunas de estas áreas no se puede usar la agricultura mecanizada, porque destruiría los frágiles suelos. Para impedir que esto ocurra en las áreas de coca y amapola, los programas de desarrollo

³⁰⁴ Desde luego, tales programas serían consistentes con una postura hacia la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales, como si se tratara de una “guerra santa”.

alternativo tienen que probar maneras de explotar el bosque sin destruirlo. Así, se financiaron los programas piloto de administración de bosques, los cuales permiten la tala selectiva de árboles tropicales y la explotación de plantas tropicales como alimentos e insumos para las industrias farmacéutica y química.

Una vez se ha identificado un conjunto de cultivos sustitutos, es necesario convencer a los campesinos de que los siembren. Esto no es fácil. Los campesinos andinos tienen una profunda (y justificada) desconfianza hacia el gobierno y los extranjeros. Además, tienden a evitar los riesgos y a resistirse al cambio. Para ganarse su confianza es importante mostrarles que el cultivo no fracasará y que hay mercados seguros para los productos propuestos. Esto presenta varios problemas. Muchas regiones cultivadoras están simplemente bastante lejos de los mercados³⁰⁵. Para resolver este inconveniente es necesario construir y mantener carreteras³⁰⁶. Muchos de los nuevos productos requieren un tipo especial de manipulación. Se deben establecer centros de acopio de algunos productos, otros pueden requerir refrigeración o empaques especiales, otros tienen que ser clasificados antes de empacarlos y enviarlos, y algunos deben ser procesados para secarlos o producir jugos y pulpas.

La mayoría de los productos enfrenta otra desventaja en comparación con la coca o con la amapola: la inversión inicial es considerablemente mayor. La comparación de la coca con el banano, la piña, los palmitos y otros pocos productos del Chapare muestra que la coca tiene la tasa interna de retorno más alta, es la que utiliza mayor cantidad de mano de obra familiar que no tiene que ser pagada, y un flujo de caja mucho mejor. Lanza y Caro (1998: 3) muestran que los flujos de caja negativos por hectárea durante el primer año son de US\$249 para la coca, US\$511 para el banano, US\$5.068 para la piña y US\$1.482 para los palmitos. Después del primer año, todos tienen flujos de caja positivos. En un ambiente económico en el cual la mayoría de la gente no tiene ahorros y donde es muy difícil obtener crédito, ésta es una gran ventaja de la coca, especialmente cuando otros cultivos están sujetos a plagas que pueden hacerlos riesgosos³⁰⁷.

La solución que plantearía cualquier economista para el problema del crédito sería convertir a los campesinos en sujetos de crédito. El primer paso para hacer esto es titular sus propiedades, de manera que puedan hipotecarlas. Éste es un paso útil, pero no se pueden esperar grandes resultados. La mayoría de las plantaciones de coca están en las profundidades del bosque, en áreas muy alejadas de las carreteras y de otros tipos de infraestructura, en tierras que tienen muy poco valor si no produjeran coca, es decir, que sus potenciales hipotecas no cubrirían los costos de establecer cultivos legales. Además, en Bolivia y Colombia una proporción de los cultivos ilegales está localizada en parques nacionales o reservas naturales, donde no se puede dar títulos de propiedad de los lotes a los campesinos³⁰⁸.

Desde el punto de vista del mercadeo, la coca y el opio también son mucho más atractivos que los productos alternativos. Primero, sus derivados son homogéneos y no requieren empaques ni tratamiento sofisticado. Muchos de los mercados importantes de piña, banano y otros productos alternativos necesitan el uso de técnicas estrictas de control de calidad a las cuales no están habituados los campesinos. Segundo, la coca y las amapolas no enfrentan la competencia de muchas otras regiones o países. En la economía cada vez más globalizada de hoy todos los productos alternativos enfrentan muchos competidores, y podrían

³⁰⁵ En la región andina, esto es especialmente grave en Colombia.

³⁰⁶ La falta de mantenimiento y el deterioro de la carretera que une el Alto Huallaga con Lima fue uno de los factores que contribuyó a la expansión de la coca en las décadas de los setenta y de los ochenta.

³⁰⁷ Lanza y Caro (1998) también muestran que el costo que implicaba proteger una plantación de banano contra la sigatoka negra, que se estaba expandiendo en el Chapare, equivalía a las ganancias de un año, eliminado de hecho cualquier posibilidad de uso.

³⁰⁸ A propósito, los cultivadores de marihuana en Estados Unidos también utilizan tierras dentro de los parques nacionales, para impedir que los agentes que vigilan el cumplimiento de la ley enjuicien a los propietarios en caso de descubrir el cultivo ilícito.

encontrar una competencia inesperada cuando otros países aumentan su producción, devalúan su moneda, padecen crisis económicas, y otras situaciones similares. Como se anotó en el capítulo segundo, en contraste con los cultivos legales, la coca y amapola no se cultivan en la mayoría de países que podrían hacerlo. Más aún, incluso en los países andinos, las áreas de coca y amapola no son las mejores para los cultivos sustitutos, es decir, si uno estuviera interesado en sembrar banano, piña o palmitos en Bolivia, Colombia o Perú, probablemente no elegiría el Chapare, el Caguán ni el Valle del Alto Huallaga. Estas inversiones financiadas por el desarrollo alternativo sólo existen a causa de los cultivos ilegales, no por ser eficientes. No hay duda de que estos cultivos son un cierto soborno político a los campesinos.

La sustitución debería ir acompañada de programas de desarrollo agroindustrial, para generar empleos mejor pagados en la región, y para reducir las pérdidas de las cosechas. Muchas de éstas se pudren rápido y requieren de plantas de deshidratación. La leche se debe procesar antes de despacharla y muchas frutas deberían ser enlatadas o exprimidas para obtener jugos. La agro industrialización es especialmente importante para las frutas que tienen baja proporción valor-peso y valor-volumen y de otra manera enfrentan costos de transporte muy elevados. Asimismo, se deberían considerar otros tipos de desarrollo industrial rural. Para este tipo de fines también se ha utilizado el gusano de seda y los criaderos de peces.

La existencia de cooperativas y otras organizaciones comunales, que “pueden reunir productos para venderlos a procesadores, intermediarios o consumidores, y que pueden distribuir servicios gubernamentales a hogares campesinos dispersos” (Lee III y Clawson, 1993: 9), facilita procesos como los descritos. Como se vio en capítulos anteriores, las organizaciones comunales son relativamente fuertes entre los campesinos bolivianos, pero “los proyectos en Colombia tienen que construir dichas organizaciones virtualmente a partir de la nada” (Lee III y Clawson, 1993: 9).

Otros proyectos de desarrollo —escuelas, electricidad, sistemas de agua y acueducto, puestos de salud, centros sociales, instalaciones deportivas, carreteras y similares— también forman parte de los programas de desarrollo alternativo. Aquí la idea es que si el Estado o los donantes extranjeros mejoran la calidad de vida de los campesinos, es más probable que éstos se mantengan alejados de los cultivos ilícitos. Estos proyectos, infortunadamente, pueden tener efectos tanto positivos como perversos, porque benefician simultáneamente a productos lícitos e ilícitos. Un informe confidencial del Banco Mundial (1996) es muy explícito a este respecto³⁰⁹, los proyectos de desarrollo alternativo:

[...] suministran infraestructura que facilita la producción de coca y hace atractiva la vida en esas regiones, de manera que los campesinos se trasladan allá y siembran más coca. En Bolivia, el desarrollo de escuelas y clínicas puede hacer del Chapare una región más atractiva para nuevos inmigrantes, y desanima la emigración hacia las tierras altas de Cochabamba, el área de Santa Cruz u otras regiones que podrían absorber mano de obra. Segundo, USAID y otras agencias suministran ayuda técnica como entrenamiento en el uso de herbicidas o pesticidas, que pueden usar tanto los cultivadores de coca como los de productos legales. Tercero, las carreteras facilitan el transporte y (en el Chapare) también sirven como pistas de aterrizaje de los traficantes, ayudándoles tanto como a otros residentes. La carretera entre Cochabamba y Santa Cruz, financiada por el BID, así como otras redes de carreteras menores en el Chapare financiadas por USAID, probablemente han facilitado el movimiento de químicos esenciales hasta los lugares de procesamiento de la cocaína y de las exportaciones de base y pasta de cocaína. Sin embargo, estas carreteras también pudieron facilitar mayores esfuerzos de erradicación y de las fuerzas de la ley.

³⁰⁹ El Banco Mundial estaba considerando la posibilidad de financiar programas de desarrollo alternativo, e hizo que algunos de sus analistas prepararan un trabajo sobre la industria andina de las drogas. Los resultados fueron muy desalentadores, y el estudio no fue publicado para evitar problemas con potenciales países donantes, así como con agencias bilaterales y multilaterales que habían financiado el desarrollo alternativo. Yo obtuve el informe por medio de un ex consultor del Banco Mundial que había conservado una copia.

A estos efectos perversos se podría añadir el hecho de que el desarrollo alternativo crea un sólido vínculo entre los cultivos ilícitos y la inversión del gobierno en infraestructura. Éste es un incentivo para que los habitantes de otras regiones siembren cultivos ilícitos, especialmente cuando hayan sido recortadas otras actividades de apoyo al campo, como los programas de desarrollo rural integrado.

Las políticas orientadas a impedir la migración hacia las regiones cultivadoras de coca y amapola también son bastante complejas, y se basan en supuestos que a la larga pueden resultar erróneos. Primero, se supone que, si aumenta el empleo en una zona de emigración reconocida como tal, no habrá migración desde otras áreas. USAID ha financiado investigaciones considerables en Bolivia y Perú, cuyo objetivo es identificar los factores que determinan la migración hacia las regiones cultivadoras de coca basada en ese supuesto (Rasnake y Painter, 1989; Painter, 1990; Painter y Bedoya, 1991; Pérez Crespo, 1991, Jones, 1991). En Colombia, donde las regiones de cultivos ilícitos de coca y amapola han estado bajo la influencia de grupos guerrilleros, y donde la violencia ha producido muchos refugiados internos que han migrado hacia esas regiones, hace falta una investigación similar. Si los incentivos para migrar son fuertes, es probable que a su debido tiempo lleguen a las zonas de cultivo ilegal inmigrantes provenientes de regiones que tienen menos vínculos sociales con los actuales cultivadores de coca y amapola. En segundo lugar, se supone que la falta de oportunidades económicas en las regiones en las cuales se está originando la migración se puede resolver con algunos proyectos de generación de empleo. Como se puede apreciar en todos los países andinos, las crisis sectoriales arraigadas en la mala administración macroeconómica o los cambios en los mercados internacionales, frecuentemente desencadenaron migraciones hacia las regiones cultivadoras de coca y el desarrollo de la industria ilícita. En estos casos, es probable que los programas de desarrollo alternativo logren muy poco.

Por otra parte, si tienen éxito en una región, los gobiernos deberían cerciorarse de que las plantaciones ilegales no estén simplemente desplazándose hacia otras regiones. Este “efecto globo”³¹⁰ enfrenta a los gobiernos con un desafío en el ámbito del desarrollo, pues es fundamental que se aseguren de cubrir todas las regiones aptas para los cultivos ilícitos. En el mejor de los escenarios, lo máximo que puede hacer un gobierno es garantizarse que los cultivos ilícitos no se trasladen dentro del territorio del país. En sí misma, ésta ya es una labor bastante difícil, puesto que desde un comienzo las políticas del gobierno no lograron impedir el surgimiento de las primeras plantaciones. Todos los países andinos tienen regiones de escasa población donde la presencia del Estado es precaria y donde se pueden desarrollar cultivos ilícitos. Controlar el desplazamiento hacia otros países, desde luego, escapa al ámbito de acción del que está desplegando programas de desarrollo alternativo.

Para concluir, el desarrollo alternativo enfrenta muchos obstáculos y no presenta expectativas de gran éxito. No hay duda de que puede tener efectos positivos sobre las regiones y comunidades donde se implementa, pero es una política que no puede contribuir de manera significativa a una reducción en la producción de coca.

En algunas micro áreas ha habido casos de disminución en la producción de coca. En el Valle de Ponanza, por ejemplo, el impacto del mejoramiento de carreteras y la construcción de un puente sobre el Huallaga, que conecta el valle con la carretera principal, condujo a una reducción del 30% en la producción de coca entre 1992 y 1993. Sin embargo, la reducción en términos de área absoluta fue solamente de 647 hectáreas, mientras que la mera construcción del puente costó US\$50 millones. Pero la producción total del Alto Huallaga ha aumentado, y la extensión de los cultivos legales ha disminuido. Comparada con los datos de 1987, el área total de cultivo de coca es un 78% mayor, mientras que los cultivos legales han mostrado una baja del 30%. Un vocero del Ministerio de Agricultura anota que la coca dio cuenta de un 78,4% del PIB total del Valle del Alto Huallaga en 1993. Desde 1990, ha habido

³¹⁰ Es decir, cuando se aplica presión en un lado del globo, el aire simplemente se desplaza a otro.

un ligero descenso en el área total de cultivos de coca. No obstante, como se anota en un informe de USAID de diciembre de 1994, el factor principal de este descenso fue probablemente la plaga del *fusarium*, que tiene el efecto de acortar dramáticamente la vida productiva de las plantas. (Banco Mundial, 1996: 26-27)

Los programas de desarrollo alternativo han sido utilizados para ayudar a los campesinos después de la implementación de programas de erradicación forzada, como fue el caso en Bolivia, a partir de 1998. En estas situaciones, la causalidad entre desarrollo alternativo y reducción de cultivos ilícitos es inversa: el descenso del cultivo ilícito provoca una reacción del gobierno, el cual genera programas de desarrollo alternativo para apaciguar al campesinado.

Debe anotarse que el desarrollo alternativo enfrenta más obstáculos en Colombia que en ningún otro país andino, porque los cultivos ilícitos están muy lejos de cualquier mercado, en áreas que ni siquiera están conectadas mediante carreteras con las ciudades principales. En estas regiones los suelos son extremadamente frágiles y la construcción de carreteras enfrenta grandes obstáculos geográficos. Además, muchas de ellas están bajo el control de la guerrilla.

2. La experiencia boliviana

La experiencia boliviana es importante, porque este país ha tenido la mayor y más larga trayectoria de programas activos de desarrollo alternativo en la región andina, y porque sus entornos social y geográfico son bastante más propicios para el desarrollo alternativo que los de otros países andinos. Primero, la principal carretera del país atraviesa el Chapare, área principal de cultivos ilícitos. Una vez los productos llegan a esa carretera, conducirlos en camión a Cochabamba toma de cinco a seis horas y a Santa Cruz entre cuatro o cinco horas. Para llegar desde esta ciudad hasta en gran mercado de Buenos Aires, los camioneros se toman unas treinta horas si conducen continuamente. Segundo, la organización social de Chapare es sólida, y los fuertes sindicatos y federaciones facilitan las negociaciones y debates sobre las políticas y su implementación. Tercero, los bolivianos son gente muy pacífica, evaden la confrontación física y buscan resolver conflictos pacíficamente. Estos factores facilitan la implementación de programas de desarrollo alternativo. No hay duda de que aquí tienen más posibilidad de ser exitosos que en otros países andinos.

Los orígenes de los programas de desarrollo alternativo en Bolivia se remontan a 1974, cuando el Departamento de Estado de los Estados Unidos destinó US\$5 millones al entonces dictador Hugo Banzer para costear estudios que identificaran cultivos sustitutos para Yungas y Chapare. Esta dotación financió el Proyecto de Desarrollo de Chapare-Yungas (PRODES), que empezó a funcionar en 1975 (Antesana, 1992: 13)³¹¹. Más de cuatro años y medio después, hacia finales de 1979, se completó el informe. Éste incluía un proyecto de desarrollo para Chapare y varias recomendaciones para el caso de Yungas. Luego de algunas discusiones con el gobierno de los Estados Unidos, del cual se esperaba que financiara el proyecto, PRODES se convirtió en víctima de eventos políticos. El golpe de estado del general García Meza condujo al rompimiento de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos de los Estados Unidos y de Bolivia en 1980. Después de la caída del régimen de García Meza, en agosto de 1981, ambos países reanudaron las relaciones, y el interés en el desarrollo alternativo revivió. Hacia 1983, se financió un *Chapare Regional Development Project* (CRDP) —Proyecto Chapare de Desarrollo Regional—. No obstante, el nuevo proyecto enfrentó muchos obstáculos que hicieron imposible su implementación por parte del gobierno boliviano.

Durante el período del gobierno de Banzer se toleró una enorme expansión de actividades relacionadas con las drogas en el Chapare. Incluso después de la llegada al poder de la UDP hacia finales de 1982, el

³¹¹ Painter (1990: 2) afirma que la investigación propiamente dicha sólo se inició en 1977.

nuevo régimen civil no pudo afianzar su autoridad en el área y hacia finales del año había perdido el control efectivo ante los traficantes de narcóticos del Chapare. (Rasnake y Painter, 1989: 14)

La crisis de la deuda externa y las políticas macroeconómicas del régimen Siles Zuazo se combinaron para producir una depresión económica y una hiperinflación que estimuló grandes migraciones hacia Chapare y que se convirtieron en grandes obstáculos para la implementación del proyecto. Éste no pudo iniciarse antes de 1984 (¡diez años después de ser concebido!), cuando el gobierno envió tropas a Chapare con el fin de volver a obtener el control del área. Sin embargo, la magnitud del cultivo de coca y la penetración de las estructuras del narcotráfico en la región eran tan fuertes, que algunos de los primeros esfuerzos del CRDP tuvieron considerables e involuntarias consecuencias negativas. Por ejemplo, durante una visita de una misión del Congreso estadounidense:

Los funcionarios reunidos interrogaron a los habitantes locales sobre si la carretera había quedado bien construida, uno de ellos respondió que, en efecto, estaba tan bien construida que la noche anterior, antes de la llegada de los dignatarios, había aterrizado en ella un avión pequeño. Este caso ilustrativo del uso por parte de los traficantes de los beneficios del proyecto, destinado a los habitantes, condujo a los funcionarios de USAID a suspender la mayoría de las actividades en el campo (Rasnake y Painter, 1989: 15).

Hacia 1986 ya era claro para muchos analistas que para evitar la expansión ulterior de la coca en Chapare era necesario proveer oportunidades de empleo en otras regiones que producían migraciones. (Pool, Adams, Boonstra y Morris, 1986) concluían que las fuerzas que impulsaban la emigración de pobladores de muchas comunidades de la sierra eran más importantes que la fuerza de atracción del Chapare, y que la coca no era el elemento determinante de la inmigración a este lugar. Esta verificación condujo a la adición de un componente de *Associated High Valleys* (AHV) —Valles Altos Asociados— al CRDP (Painter, 1990: 3) y a la producción de un nuevo programa, el Plan Trienal, por parte de la administración Paz Estenssoro, en noviembre de 1986.

Este nuevo plan ofrecía a los campesinos la oportunidad de erradicar voluntariamente la coca durante un año y recibir una compensación de US\$2.000 por cada hectárea erradicada. Después de vencido ese plazo, la coca sería erradicada a la fuerza y sin compensación. El gobierno de los Estados Unidos suministraba los fondos para la compensación. De manera simultánea, se continuó el CRDP como parte del nuevo Plan.

Los campesinos tuvieron quejas amargas sobre su falta de representación en la formulación e implementación de este programa de desarrollo alternativo, y las dificultades de implementación del Plan trienal llevaron a la formulación del Plan Integral de Desarrollo y Sustitución de Cultivos (PIDYS) hacia mediados de 1987 (CERID, 1994 a: 21-22)³¹². La falta de participación campesina ha sido fuente de constantes quejas por parte de ellos, quienes sienten que todas las políticas del gobierno vienen desde arriba sin tenerlos en cuenta. Estas protestas se sostienen hoy en día. Esto no sorprende en un país cuya historia ha sido signada por una fuerte vena autoritaria y cuya sociedad está segmentada a partir de diferencias raciales y culturales.

La implementación del PIDYS requería la ejecución y la coordinación de muchas actividades diferentes. Se crearon nuevas agencias para ese propósito³¹³. Con este objetivo, el gobierno estableció un consejo interministerial (CONALID) “encargado de coordinar las actividades del gobierno boliviano contra los narcóticos, incluyendo políticas relacionadas con el desarrollo, prohibición, represión, prevención y

³¹² Este breve libro sobre desarrollo alternativo fue publicado bajo la autoría de CERID (Centro de Estudios de la Relaciones Internacionales y el Desarrollo) y su publicación financiada por UNDCP. Su verdadero autor fue Fernando Salazar Paredes, director ejecutivo de CERID.

³¹³ Painter (1990) estudia todas las agencias involucradas e ilustra muchos de los conflictos entre ellas. CERID (1993) también presenta la lista de actores y describen el papel de cada uno de ellos.

actividades de rehabilitación señaladas en el PIDYS” (Painter, 1990: 8). Se creó una agencia delegada para el desarrollo alternativo, la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos (SUBDESAL), la cual actuaría como secretaría ejecutiva de CONALID. El papel de SUBDESAL era complejo y su capacidad fue sobreestimada. Se “involucró íntimamente en una amplia variedad de asuntos relacionados con políticas nacionales e internacionales, cuya política creó agudas presiones en el corto plazo, las cuales a menudo fueron hostiles con el logro de los objetivos de desarrollo a mediano y largo plazo encarnados en el PIDYS” (Painter, 1990: 9).

El PIDYS se formuló con amplia participación de las federaciones campesinas del Chapare, las cuales temían los efectos de la Ley 1008, que requería la erradicación gradual de la coca (Healy, 1997: 234). Este plan contenía los elementos estándar del “desarrollo rural integral” de una zona tropical de colonización de este tipo. Entre dichos elementos se incluía infraestructura de agua potable y electricidad, crédito agrícola, asistencia técnica en agricultura tropical, infraestructura vial y servicios de investigación y extensión agrícola. Una de las piedras angulares del PIDYS era el aumento, al máximo, de la participación campesina en la toma de decisiones mediante representantes de las federaciones del Chapare y otros líderes sindicales en la planeación y ejecución de este programa de desarrollo rural. Infortunadamente, la participación campesina no se materializó, lo cual condujo a huelgas y protestas campesinas (Healy, 1997: 234).

Para implementar el PIDYS, el gobierno creó a finales de 1989 la Comisión Nacional de Desarrollo Alternativo (CONADAL), los Comités Regionales de Desarrollo Alternativo (COREDAL) y los Comités Locales de Desarrollo Alternativo (COLODAL) y ubicó a SUBDESAL en el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura (MACA), cuya función se limitó a la planeación e implementación de programas de desarrollo alternativo. SUBDESAL no se involucró en la formulación o interpretación de políticas (Painter, 1990: 9). Se esperaba que CONADAL ofreciera un espacio para la participación campesina.

La implementación de programas ha requerido coordinar actividades con el Instituto Boliviano de Tecnologías Agrícolas y de Cría de Animales (IBTA), la Escuela de Tecnologías Agrícolas (ETA), la Asociación de Artesanos Rurales (ASAR), organizaciones de asistencia técnica extranjeras como USAID y CARE, el Servicio Nacional de Carreteras (SNC), el Instituto Nacional de Colonización (INC) y varias organizaciones no gubernamentales locales e internacionales. Todas las evaluaciones indican que la coordinación de las muchas actividades requeridas y del gran número de organizaciones involucradas fue muy deficiente y que se convirtió en un enorme problema del CRDP (Painter, 1990; Painter y Bedoya, 1991; Jones, 1991). Muchas de las agencias fueron creadas como resultado del establecimiento del CRDP, pero sus funciones no siempre fueron claras, además de que sus estructuras eran débiles. Sus acciones se traslapaban mutuamente y su capacidad de implementación fue cuestionable. Además, “el marco institucional se alejó de la premisa de que la participación de los productores de hoja de coca era absolutamente necesaria en todas las fases de la planeación y coordinación del desarrollo alternativo” (Painter, 1990: 9).

Debe anotarse que los problemas de coordinación también se extendieron a las agencias que no tenían que ver con desarrollo alternativo. La Dirección de Reconversión Agrícola (DIRECO) estaba encargada de administrar el programa de compensación a la erradicación y la Policía especial antinarcóticos (UMOPAR), de la prohibición y de la destrucción de laboratorios. Estas agencias funcionaban en áreas de desarrollo alternativo y, para que las políticas tuvieran éxito, sus acciones deberían haber estado coordinadas con las de las agencias encargadas de estos programas; sin embargo, cuando no están coordinadas las ramas de “zanahoria y garrote” de las políticas, su fracaso es casi seguro.

Los problemas del CRDP se sumaban a la presencia de otros actores foráneos en el Chapare. Tanto las organizaciones europeas como las Naciones Unidas estaban trabajando en el área. Algunos de los criterios de estos grupos diferían con los del CRDP, inspirados por USAID. Especialmente, para estos actores el

vínculo entre desarrollo alternativo y erradicación no era tan directo como para USAID. En algunos casos, sus acciones parecían benévolas y paternalistas, pero pésimamente dirigidas. Tal vez el mejor ejemplo es la planta de procesamiento de leche MILKA que se construyó en Chapare. Se trataba de una contribución del gobierno sueco con la intermediación de una iglesia protestante. La planta había sido utilizada en Suecia donde había sido remplazada por una más moderna. Teniendo en cuenta la posible producción de leche en Chapare, MILKA era excesivamente grande. Además, fue instalada en una zona conocida como productora de banano, distante de las áreas de pastoreo. Desde su instalación ha sido considerada como un elefante blanco y como gran ejemplo de la planeación deficiente y la falta de coordinación entre proyectos.

En otros casos, proyectos bien intencionados fracasaron porque se basaban en datos y tecnologías dudosas. Una descripción por parte de un campesino de su experiencia con una planta solar de secado de banano es ilustrativa (ILDIS, 1993: 104-106). Ésta había sido concebida para manejar la gran proporción de la cosecha de banano que se desperdiciaba, pero se diseñó e instaló basándose en un conjunto de supuestos errados. El área real del cultivo de banano era la cuarta parte de lo previsto, en los cálculos de construcción se subcalcularon enormemente los costos de mano de obra y el cálculo de días soleados iba más allá de la realidad. Además, en Bolivia nunca se había utilizado una planta de esas características. En efecto, este experimento demostró enormes dificultades técnicas. Al final de cuentas, la producción anual fue de aproximadamente 45 toneladas, mientras que la capacidad de la planta era de 200. Con un porcentaje de uso del 22,5%, una planta no es lucrativa. Experimentos posteriores han revelado que en Cochabamba y Santa Cruz este tipo de proyectos funciona bien, pero no en Chapare (Lanza y Caro, 1998: 23). Los asuntos sociales complican aún más la situación. La planta fue entregada a la Asociación de Productores de Banano, que tenía 60 miembros. 120 integrantes del Sindicato de la zona quedaron fuera del proyecto. Los miembros de la asociación, por su parte, han sido muy reacios a secar la producción de cultivadores que no están afiliados, lo cual ha generado una división en la comunidad.

El desarrollo industrial que promueven los programas de desarrollo alternativo en Chapare ha sido un fracaso. Lanza informa en un estudio de 1997 que en Chapare se habían establecido catorce plantas para procesar yuca, aceite de palma, té y leche. De éstas, sólo dos estaban en funcionamiento, una de procesamiento de leche y otra de té. Ésta última trabajaba el 30% de su capacidad, y sus precios no eran competitivos. MILKA estaba procesando 7.000 litros de leche diarios, lo cual equivale a un 14% de su capacidad. Ninguna de las dos era lucrativa³¹⁴. No hay duda de que tanto las autoridades bolivianas como los donantes extranjeros han aprendido de estas experiencias, pero han dejado un sabor amargo a los campesinos y han aumentado su desconfianza ante las intervenciones de los extraños en su territorio.

Como se discutió en el capítulo tercero, la Ley 1008 de 1988 establecía un sistema para compensar a los campesinos por erradicar los “excedentes” de coca especialmente en Chapare. Esta compensación era sufragada por donantes extranjeros, razón por la cual contó con el apoyo de la mayoría de los políticos locales. Se había establecido una compensación de US\$2.000 por hectárea erradicada, cifra que aumentó en algunos casos hasta US\$2.500, cuando iba acompañada de asistencia técnica. Esta medida tuvo efectos muy interesantes. Primero, creó un soporte de facto a los precios de la coca. Los campesinos sabían que el peor escenario que tendrían que enfrentar es aquel en el cual habría que talar la coca y cobrar la compensación, especialmente cuando sus cultivos eran ya viejos³¹⁵. Con esto en mente, la ley original limitaba la compensación a plantaciones existentes en regiones seleccionadas. Negociaciones subsecuentes

³¹⁴ Presentación de Gregorio Lanza en un seminario organizado por la Corporación Observatorio para la Paz en Bogotá, diciembre 10 a 12 de 1997. Lanza es un conocido asesor de UNDCP en Bolivia.

³¹⁵ “Aunque los cocales tienen una vida larga, la producción de campos ya viejos disminuye, y un número cada vez menor de plantas retoña después del *pillu* (poda periódica radical). Cambiar cocales viejos e improductivos por US\$2.000 por hectárea tiene mucho más sentido para los cultivadores que descepar campos de coca que están en su máximo nivel de productividad” (Léons, 1997: 148).

extendieron este beneficio para incluir un área de “coca nueva”, lo cual indicó a los líderes campesinos que se trataba de un asunto negociable y aumentó las expectativas de compensación entre ellos.

Segundo, este programa se había justificado como parte de una “responsabilidad compartida” internacional. Independientemente de los asuntos éticos relacionados con el pago a ciudadanos para que no infrinjan la ley³¹⁶, la compensación de la coca suscita una pregunta importante sobre la “responsabilidad compartida”: implica que los países primordialmente consumidores son responsables de la adicción de sus ciudadanos, mientras que aquellos principalmente productores no tienen parte en dicha obligación, esto es, ¿el consumidor tiene que compensar al productor para que deje de generar un bien adictivo³¹⁷?

Tercero, la compensación estimula el “efecto globo”. Crea incentivos para la erradicación de campos de coca poco productivos que luego serán remplazados por nuevos cultivos más adentro de la selva de Chapare, lo cual ha ocurrido³¹⁸.

Cuarto, la compensación creó estímulos a la corrupción de las autoridades que administraban los programas. Léons (1997: 47) informa sobre ocasiones en las cuales los funcionarios encargados de medir los lotes de los campesinos para determinar la cuantía de la compensación, les cobraban honorarios considerables por hacer su trabajo. En otros casos, los campesinos se quejaban de que funcionarios de DIRECO “muy rara vez o nunca les dejaban una copia de la evaluación que había hecho” (Sanabria, 1997: 179), y tenían la convicción de que los estaban engañando y de que los funcionarios de DIRECO se quedaban con parte del dinero. Otros rumores generaban aún mayor desconfianza entre los campesinos. Uno de ellos, por ejemplo, afirmó que los “gringos” estaban pagando US\$7.000 por hectárea y que el personal de DIRECO y UMOPAR ganaba mucho dinero al quedarse con la diferencia (Sanabria: 1997: 178).

Quinto, los campesinos también hacían trampa. En algunos casos, cortaban su coca pero no arrancaban las cepas. “Le apostaban al hecho de que los agentes regresarían antes de que retoñaran las cepas, o que no regresaría nunca” (Léons, 1997: 148), cosa que en efecto ocurría en los campos muy remotos. En otras ocasiones “clavaban en los viejos campos arbustos que habían sido cortados en el proceso de *pillu*³¹⁹ en otra parte. Estos falsos arbustos eran desechados a medida que se iban secando, antes de que los volvieran a revisar y los registraran como campos erradicados” (Léons, 1997: 148).

Sexto, la compensación prevista por la Ley 1008 era para cultivadores individuales y requería que los beneficiarios firmaran un documento donde se comprometían a no volver a sembrar coca en esos campos. Esto puede tener sentido en un marco de referencia individualista y capitalista ajeno a las comunidades campesinas. Es probable que hubiera sido más efectivo establecer un sistema de compensación para familias o comunidades que negociaran la erradicación. Spedding (1997b: 134) explica que en el contexto cultural del campesinado boliviano bien puede uno tener los títulos de la tierra a su nombre, pero sus derechos están restringidos por costumbres sociales que los extienden a otros que hoy o en el futuro podrían beneficiarse

³¹⁶ Una de las razones por las cuales este tipo de programas habría sido declarado inconstitucional en la mayoría de las democracias modernas.

³¹⁷ En un seminario sobre políticas contra las drogas en Cochabamba (septiembre de 1997), yo traje a colación este asunto y mencioné el ejemplo de las elevadas multas que se habían impuesto recientemente a las compañías tabacaleras de Estados Unidos como un precedente que hace necesaria la responsabilidad del productor. Estos comentarios no fueron bien recibidos y algunos congresistas bolivianos rebatieron mi argumento alegando que los carteles de la droga eran los responsables, no el gobierno ni el pueblo boliviano. No obstante, no tenían ningún reparo sobre los fondos que habían recibido de los gobiernos extranjeros y las agencias internacionales que se hubiera podido argüir deberían haber sido entregados a los productores, es decir a los traficantes para que abandonaran el negocio ilegal.

³¹⁸ Este punto se ratifica con información obtenida en entrevistas del autor con representantes de los cultivadores de coca en varias ocasiones.

³¹⁹ Como se explica en la nota 9, el *pillu* es una poda radical periódica de la planta de coca.

de la propiedad, como sus hijos. Así, “se consideraba que las personas que habían recibido dineros de la erradicación habían obtenido una ganancia personal mediante la venta de algo (derechos sobre el uso futuro de las tierras) que en verdad no les pertenecía” (Spedding, 1997b: 134). A los ojos de la comunidad, no era posible hacer valer dichos contratos.

La compensación campesina en Chapare sentó un precedente que ha tenido efectos indirectos en Colombia, donde las organizaciones guerrilleras que controlan las zonas cultivadoras han pedido US\$6.000 por hectárea erradicada.

La visión de los campesinos sobre los programas de desarrollo alternativo es interesante y muy diferente a la de los donantes extranjeros y los funcionarios del gobierno. Para entender su postura es necesario ponerla dentro del contexto de los conflictos sociales de la sociedad boliviana. La acumulación de capital en este país se ha asociado con la explotación de los recursos naturales y de la mano de obra. Los indígenas han sido explotados y durante siglos han sido víctimas de la imposición arbitraria de leyes. En efecto, hasta la revolución de 1952, las leyes de Bolivia sólo eran una lista de reglas impuestas por la élite del país. Dentro de este contexto, para los campesinos bolivianos la idea de que algo sea ilegal no implica que sea malo ni tampoco indeseable; simplemente es algo que alguien que está en el poder quiere convertir en ilegal para sus propios propósitos. Esta idea es muy distinta a la que predomina en las sociedades occidentales avanzadas.

Un seminario que reunió a muchos campesinos en junio de 1992 ilustra algunos de esos puntos de vista (ILDIS, 1993). Todos sentían que el gobierno y USAID habían intentado imponerles el Plan Trienal desde arriba, sin participación campesina. Alegaban que el PIDYS era el resultado de su propia propuesta al gobierno, el cual estaba intentando imponer un programa de inspiración estadounidense.

Los campesinos defendían el cultivo de coca, alegaban que ellos no eran delincuentes y que estaban luchando contra los Estados Unidos por su derecho a cultivar coca (ILDIS, 1993: 22). No hay duda de que se beneficiaban, ni tampoco de que la coca formaba parte de una red ilegal, pero para los campesinos que tenían fuertes raíces indígenas, la idea de que una planta que había dado la naturaleza fuera ilegal les parecía totalmente extraña. No es claro si entendían o no la diferencia entre una planta que en sí misma es legal y un cultivo que tiene propósitos ilegales y, por lo tanto, es ilegal. Además, la Convención de 1961 de Naciones Unidas, la cual comprometía a Bolivia y a Perú a eliminar la coca del planeta en 25 años después de su entrada en vigencia, ofrecía un argumento que hacía irrelevante esta distinción.

Los campesinos también esperaban soluciones externas a muchos de sus problemas y eran conscientes de que el cultivo de la coca les traía ayuda internacional y crédito, muy buenas razones para seguir en el negocio. Algunos extractos de participaciones en seminarios de campesinos confirman lo anterior: “No podemos continuar tolerando una política que requiere la erradicación de la coca como condición para recibir crédito” (ILDIS, 1993: 37), “los campesinos tienen que sembrar coca para protegerse” (ILDIS, 1993: 76).

Los cultivadores expresaban su profunda desconfianza hacia las acciones del gobierno y la intervención de los Estados Unidos: “Somos conscientes de que las políticas del gobierno boliviano, dictadas por los Estados Unidos, no dan a los campesinos una participación real en la formulación e implementación de planes de desarrollo (alternativo). Ésta es sólo una coartada para dar legitimidad al objetivo real, erradicar la coca” (ILDIS, 1993: 36). En cierto sentido, parece que se les escapa un punto muy simple: los Estados Unidos no pagarían los programas de desarrollo alternativo si éstos no contribuyeran a sus metas de erradicación.

La electrificación del Chapare presentó un asunto especialmente espinoso. USAID se había opuesto inicialmente, argumentando que facilitaría la producción de base de cocaína y cocaína, y que estimularía mayor migración hacia Chapare. Aunque USAID dio su consentimiento más tarde, y a pesar de que para la

época del seminario ya había luz eléctrica en Chapare, los campesinos condenaron fuertemente esta intervención extranjera (ILDIS, 1993: 65).

También estaba bastante claro que existía una diferencia sustancial entre lo que los campesinos consideraban y esperaban que se lograra mediante los programas de desarrollo alternativo y lo que tenían en mente el gobierno y los donantes extranjeros. No sorprende que las expectativas de los campesinos se vieran frustradas. Afirmaban que unos pocos proyectos desconectados entre sí no resultarían en el desarrollo alternativo, y en un cierto sentido esperaban que el gobierno y los donantes extranjeros hicieran prosperar el Chapare a cambio de la erradicación de coca. Puesto que desconfiaban del gobierno y de los extranjeros, también exigían que estas acciones tuvieran lugar antes de la erradicación.

Un aspecto específico era que ellos reclamaban una red de 1.500 kilómetros de carreteras, pero sólo había recursos para 160 (ILDIS, 1993: 68). También hubo quejas sobre la falta de instalaciones para procesar té, bananos, naranjas, yuca y otros productos y referencias al vergonzoso fiasco de MILKA.

La brecha entre las necesidades percibidas y los recursos reales preocupaba a algunos líderes campesinos, quienes pensaban que el gobierno y los donantes estaban usando pequeños proyectos en regiones específicas para dividir su movimiento (ILDIS, 1993: 53, 87). “Los amigos de los políticos hacen que las nuevas carreteras pasen por sus propiedades” (ILDIS, 1993: 88). La presencia de algunos campesinos que se habían beneficiado del desarrollo alternativo y estaban satisfechos con programa resaltaba este problema: “Yo decidí organizar mi zona. Primero, establecí un comité cívico en mi pueblo. Fui elegido jefe de sindicato, e hicimos un plan para conseguir lo que necesitábamos. El primer paso fue traer agua potable a mi zona, y ahora la tenemos. Vimos que el desarrollo alternativo funciona con la gente que se ofrece como voluntaria y que muestra interés” (ILDIS, 1993: 55)

También estaban preocupados por la corrupción del gobierno y por los elevados costos de los proyectos del desarrollo alternativo que se implementaban, en especial los de la construcción de carreteras, las cuales podían construir los propios campesinos a un costo inferior en un 20% de lo que estaba pagando el proyecto.

Los choques culturales presentaban más dificultades. Algunos estaban preocupados por el hecho de que a causa del desarrollo alternativo los aymaras y quechuas estaban perdiendo sus valores nativos y se estaban convirtiendo en víctimas de culturas extrañas, pues su forma de vida estaba siendo cambiando a la fuerza (ILDIS, 1993: 74). Tampoco llegaban a entender por qué tenían que pagar intereses de préstamos dedicados a los cultivos en las etapas en que las plantas estaban creciendo y por lo tanto no eran productivas, es decir, ¿por qué habrían de pagar intereses durante los años de crecimiento de las nueces, el jengibre o la pimienta, si todavía no producían nada?³²⁰

Algunos créditos de desarrollo alternativo se extendieron a empresarios de fuera del Chapare que tenían la pericia para desarrollar algunas agroindustrias, como una granja de pollos (ILDIS, 1993: 77). Esto también era materia de crítica por parte de los campesinos. En cierto modo se sentían con derecho a todos los beneficios del desarrollo alternativo. Si había que hacer progresar el Chapare, ellos eran los únicos que podrían beneficiarse, y criticaban los créditos a los forasteros, incluso a pesar de que éstos contribuían a la economía de la región. La diferencia entre el nivel de vida de los campesinos y el de los trabajadores de los proyectos generó problemas semejantes. Los campesinos piensan que los burócratas viven muy bien con fondos que deberían ser para ellos. Los empleados de los proyectos, por otra parte, sienten que tienen derecho a sus elevados salarios (Léons, 1997: 155). Estas diferencias suscitan preguntas sobre el éxito de los proyectos cuando no hay empatía entre los actores.

Los campesinos se opusieron vehementemente a la Ley 1008 con el argumento de que hacía ilegales

³²⁰ El que el valor de una planta de tres años cercana a su período de producción sea mayor que el de una de un año y que por consiguiente la planta si aumente de valor, aunque no produzca fruto no es un elemento comprensible por personas que no aceptan el sistema de mercado libre como justo o legítimo.

los cultivos de coca y los convertía a ellos en delincuentes, a pesar de que esa misma ley preveía una compensación en efectivo por erradicación. Para ellos, esto era algo que sólo se debería hacer después de que tuviera lugar el desarrollo, y estaban convencidos de que el gobierno no había cumplido las promesas de la negociación. Así, sentían que no estaban obligados a erradicar (Léons, 1997: 149). En efecto, todos los estudios rigurosos sobre Yungas y Chapare encuentran un gran resentimiento campesino hacia los esfuerzos de erradicación y niegan la existencia de su modalidad voluntaria³²¹.

Los campesinos contaban con la asesoría de un grupo de académicos e intelectuales quienes, para usar un término moderado, parecían ser muy poco realistas. Uno de ellos se refirió a los programas y proyectos en términos de “subdesarrollo alternativo” y defendió vehementemente la industrialización de la coca (ILDIS, 1993: 44-45). Este asesor afirmaba que la legalización de la cocaína era inminente y exaltaba la coca como la representación de la dignidad de la cultura andina en oposición al imperialismo estadounidense (ILDIS, 1993: 97-98). Otra creencia peculiar que los asesores expresaron en términos fuertes fue la importancia geopolítica de Bolivia. El argumento era sencillamente que como centro de Suramérica, este país tenía una ubicación estratégica para el control del continente. Los intentos de los Estados Unidos por militarizar la lucha contra las drogas eran sólo una excusa para controlarlo³²². Realidades como el inmenso obstáculo a la integración que son Los Andes y la selva del Amazonas, el aislamiento de Bolivia con respecto a la mayor parte de América Latina y la gran importancia del transporte marítimo para el comercio internacional son las que los expertos bolivianos aparentemente desconocen o que desechan por considerarlas irrelevantes.

Las actitudes de los campesinos contrastan con las de aquellos otros que ven éxitos considerables en el desarrollo alternativo. Villarroel (1994) afirma que en Chapare ha habido un desarrollo significativo. Plantea correctamente que su electrificación ya era una realidad en 1994, y que los servicios de salud eran cada vez más accesibles para los campesinos.

Las expectativas de los políticos bolivianos y de los donantes extranjeros también varían. Para los segundos, el punto central es erradicar la coca, directa o indirectamente. Los bolivianos ven el desarrollo alternativo como algo más complejo: “esta estrategia no sólo está orientada a sustituir la materia prima de las drogas; la manera de abordar el desarrollo alternativo debería ser multisectorial y conducir al desarrollo integral” (CERID, 1994b: 17).

El Desarrollo Integral es un mejoramiento sustancial, real y sostenido de la calidad de vida de los habitantes de una región. Requiere mejoras en la educación, la salud y la nutrición, la eliminación de la pobreza mediante empleo estable y bajo un régimen de igualdad de oportunidades y un elevado grado de libertad individual dentro de un marco democrático. También concibe una vida cultural completa, fructífera y progresista con un ambiente mejor y sostenible. (CERID, 1994b: 17)

Sólo se puede desechar que esta descripción de lo que se esperaba lograr mediante el desarrollo alternativo se parezca a la sociedad boliviana fuera de Yungas y Chapare. Sus expectativas no terminan aquí. También se esperaría que éste “desarrolle una estructura económica alternativa para remplazar el empleo, el ingreso y las divisas que genera la coca” (CERID, 1994b: 17)³²³.

³²¹ Entrevistas del autor con representantes de los cultivadores en varias ocasiones en La Paz, Cochabamba y Chapare.

³²² Esta peculiar creencia parece ser común entre los cultivadores. En un viaje a La Paz en abril de 1999, entrevisté a un líder de cultivadores y le hice una pregunta simple: si creía que Bolivia era más importante para los Estados Unidos o los Estados Unidos para Bolivia. Sin dudar ni un momento, me contestó que era claro que Bolivia era más importante para los Estados Unidos. La razón era simple: Estados Unidos tenía interés y presencia en Bolivia mientras que Bolivia no tenía presencia en los Estados Unidos.

³²³ Es difícil, para el observador externo, evitar pensar que los políticos bolivianos consideraron el desarrollo alternativo como un instrumento para que la comunidad internacional resolviera muchos de los problemas económicos

La administración Paz Zamora fue la primera después de la aprobación de la Ley 1008, y “sobrepasó a todos sus predecesores al jugar la carta de la coca/cocaína en la política bilateral, por mayores transferencias de recursos por parte del gobierno de los Estados Unidos” (Healey, 1997: 237). Su lema de cambiar “Coca por desarrollo” atrajo amplio apoyo en el país y promovió las aspiraciones de los campesinos. El ministro de Planeación, Samuel Doria Medina, predicó el programa de “Coca por desarrollo” con la premisa de que la pobreza de los campesinos era la principal justificación de la existencia de los cultivos ilícitos en Bolivia. Eliminar la pobreza requería una gran infusión de ayuda extranjera, Paz Zamora encargó un estudio que mostraba que el valor agregado de la industria ilegal boliviana equivalía a US\$490 millones, y que el valor agregado indirecto alcanzaba otros US\$449 millones³²⁴. Con estos cálculos fue a la Cumbre sobre las Drogas de Cartagena, con la idea de solicitar una compensación similar para eliminar la industria de las drogas (Healey, 1997). Como se vio en el capítulo séptimo, Paz Zamora tenía amigos cercanos y seguidores involucrados en el narcotráfico. Sin embargo, en la época de la cumbre de Cartagena, éstos no habían sido descubiertos y el presidente todavía tenía credibilidad internacional.

Gonzalo Sánchez de Lozada llegó al poder a mediados de 1993. “Gony”, como se le conoce, había pasado la mayor parte de su vida fuera del país, tenía un acento extranjero e incluyó un vicepresidente indígena en su fórmula de gobierno. Para este hombre internacional era necesario hacer cumplir la legislación, cosa que intentó hacer con la Ley 1008. Prosiguió con el desarrollo alternativo, pero su plan Opción Cero requería la erradicación de toda la coca “excedentaria”, tal y como lo disponía la Ley 1008. Sus acciones provocaron protestas masivas y marchas por parte de los campesinos, y el presidente tuvo que aceptar las realidades políticas y detener la erradicación.

Después de muchos años, la complejidad económica de los proyectos de desarrollo alternativo en el Chapare continúa siendo un gran obstáculo para su éxito. Una descripción de lo que se considera un modelo posiblemente exitoso, basado en un proyecto piloto real de Chapare visitado por el autor en septiembre de 1997, ilustra este punto. Para empezar, una familia campesina tala el bosque y procede a cortar de tajo y quemar para limpiar el campo. Curiosamente, hasta el 2000 podían tumbar los árboles, pero no se les permitía trozar los de madera fina y luego llevarlos a la carretera más cercana y venderlos³²⁵. Después siembran arroz y consiguen una buena cosecha. Sin embargo, los químicos del suelo que requiere el arroz se agotan después de una cosecha. Esto obliga a los campesinos a sembrar piña, que produce buenos frutos durante tres o cuatro años, después de los cuales la tierra deja de ser apta para este cultivo³²⁶. A causa de esto, inmediatamente después de la primera cosecha de arroz, los campesinos tienen que empezar a actuar basándose en lo que van a recolectar cinco años más adelante. Tienen varias alternativas, como palmitos, cítricos y pimienta, entre otros. Cada uno de estos cultivos producirá durante algunos años e, indefectiblemente, también agotará el suelo. Por lo tanto, los campesinos también deben pensar en lo que harán ocho o diez años más adelante, y simultáneamente plantar caucho y álamos, de rápido crecimiento, que pueden empezar a cosechar en ese momento. En este proyecto se eliminaron el café y los bananos a causa de la sigatoka negra y la broca, respectivamente.

La mayoría de los cultivos enumerados son nuevos en la región y los campesinos carecen de la pericia para manejarlos. En efecto, muchos de ellos son el resultado de granjas con proyectos piloto dirigidos por

del país.

³²⁴ Este estudio fue realizado por un equipo del Harvard Institute for International Development (Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard —HIID—) y produjo varios artículos académicos como De Franco y Godoy (1992) y Gibson y Godoy (1993).

³²⁵ El experto estadounidense que me acompañó calculó que en el Chapare se quemaba una cantidad de madera fina comprable a la que salía para la venta.

³²⁶ La piña también requiere un uso intensivo de fertilizantes y medidas preventivas contra las plagas.

agrónomos. Las técnicas agrícolas varían de cultivo en cultivo, y es necesario transmitirlas a los campesinos. Se requiere una asistencia técnica prolífica. Los precios de todos estos productos fluctúan en los mercados nacionales e internacionales, lo cual hace que los cultivos sean una empresa bastante azarosa. El almacenamiento, el procesamiento, la infraestructura de mercadeo y la asistencia técnica a la producción necesarios para el éxito son muy complejos y sofisticados. Más aún, un proyecto como éste exige que los campesinos tengan un horizonte a muy largo plazo y que estén comprometidos toda una vida con el Chapare. Desde su punto de vista, ¿no es la coca tremadamente atractiva?

En 1998, otro estudio sobre desarrollo alternativo, encargado por UNDCP-La Paz (Lanza y Caro, 1998), revisó estudios previos e investigó las condiciones de precios y de la producción. Éste concluye que en circunstancias ideales sería posible encontrar alternativas adecuadas para la coca, pero se muestra muy escéptico sobre las posibilidades. El estudio confirma todos los obstáculos al desarrollo alternativo enumerados y, además, agrega un nuevo giro: el desarrollo sostenible en el Chapare es viable únicamente si está basado en el desarrollo agroforestal, es decir, si es ecodesarrollo.

Un empleado de UNDCP Bolivia afirma que los principales logros del desarrollo alternativo en el Chapare han sido el progreso de la infraestructura (carreteras, agua y electricidad), servicios de salud y el establecimiento de cien mil hectáreas de banano, piña, maracuyá, palmitos, cítricos y pastos. Su meta es destetar a los campesinos de la coca³²⁷.

No hay duda de que el desarrollo alternativo ha tenido algunos resultados. También es claro que ha sido un medio para que campesinos que han estado olvidados y abandonados durante décadas y siglos, finalmente reciban la atención de sus gobiernos y de la comunidad internacional y la ayuda de ambos. Éste es su principal logro. Sólo hay que lamentar que la condición para que los campesinos pudieran recibir ayuda tuviera que ser el hecho de que sembraban cultivos ilegales.

Las burocracias bolivianas también se han beneficiado del desarrollo alternativo. Su definición de “responsabilidad compartida” les permite reclamar fondos internacionales, pero como se anotó, se trata de una muy peculiar definición en la cual el consumidor tiene que subsidiar al productor de un bien altamente adictivo. Algunos gobiernos bolivianos han manejado este argumento de manera exitosa. En realidad, se reduce a hacer que la comunidad internacional pague para solventar las desigualdades de la sociedad boliviana. Es como si la comunidad internacional aceptara la teoría de la dependencia, según la cual las fuerzas externas son responsables de la estructura de la injusta sociedad boliviana.

En conclusión, no hay duda de que el desarrollo alternativo desempeña un importante papel político. La pregunta es si tiene sentido en términos económicos, y la respuesta del economista es un simple no.

B. EL PROGRAMA ESPECIAL DE COOPERACIÓN (PEC) EN COLOMBIA

1. Introducción

Como se elaboró en el capítulo sexto, hacia finales de la década de los ochenta, el “Cartel de Medellín”, bajo el liderazgo de Pablo Escobar, declaró una guerra total contra el gobierno colombiano, durante la cual perdieron la vida muchos jueces, policías, fiscales, periodistas, políticos y ciudadanos comunes. El evento más dramático de esta campaña terrorista fue el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989. Hasta mediados de los años ochenta, la mayoría de los colombianos percibía principalmente los efectos económicos positivos de la industria ilegal y desestimaba los negativos. Los

³²⁷ Presentación de Gregory Minick en un seminario organizado por la Corporación Observatorio para la Paz en Bogotá, diciembre 10 al 12 de 1997.

extranjeros tenían un punto de vista similar sobre lo que estaba ocurriendo en Colombia. La guerra del “Cartel de Medellín” contra el gobierno colombiano produjo un cambio tanto en las percepciones internacionales como en las nacionales respecto al efecto de la industria de las drogas ilegales sobre el país, que cada vez se veía más no sólo como beneficiario de un auge de las exportaciones ilícitas, sino también como víctima de la industria ilegal.

El gobierno colombiano se sentía abrumado con un “problema de las drogas” que no podía resolver por sí solo, y buscó los medios para hacer que la comunidad internacional admitiera su naturaleza global³²⁸, así como la necesidad de una solución total. Inmediatamente después del asesinato de Galán, el presidente Barco buscó la ayuda financiera como expresión del apoyo y responsabilidad internacional compartida en la lucha contra las drogas. Los donantes externos también habían sido sacudidos por la violencia política impuesta por los narcotraficantes sobre la nación colombiana y estaban dispuestos a cooperar. El gobierno procedió entonces a elaborar un Programa Especial de Cooperación (PEC), financiado con asistencia bilateral y multilateral para ayudar a Colombia en su lucha contra las drogas.

En esta sección se resumen los resultados de una evaluación no publicada del PEC, llevada a cabo en el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes³²⁹, cinco años después. El PEC involucraba a varias entidades gubernamentales colombianas, así como a agencias extranjeras. Los principales actores en el gobierno colombiano eran la DECTI (División Especial de Cooperación Técnica Internacional) del DNP (Departamento Nacional de Planeación) y la Consejería de Asuntos Internacionales de la Presidencia. Los actores internacionales eran las embajadas de los países donantes y las agencias de asistencia PNUD y UNDCP. La evaluación se basaba en los archivos de la DECTI, entrevistas con profesionales colombianos que participaron en la creación e implementación del PEC, miembros de la comunidad donante extranjera involucrada, y un cuestionario enviado a todas las organizaciones que implementaban el proyecto.

2. Características del PEC, sus proyectos y su financiación

El primer reto del equipo de investigación fue identificar los proyectos del PEC. Hacia finales de 1984, cuando se suponía que muchos de sus programas estarían ya terminados o en proceso de implementación, la memoria institucional sobre el PEC era borrosa, y en casi todos los casos, inexistente. La Consejería presidencial y la DECTI, las dos agencias gubernamentales vigilantes, no estaban de acuerdo en cuanto a cuáles proyectos estaban en realidad incorporados al PEC. Además, cada oficina tenía su propio sistema de archivo, los códigos de identificación de los proyectos no coincidían, y la memoria institucional se había perdido a causa de cambios de personal³³⁰. Entre los agentes extranjeros, sólo las embajadas de Francia e

³²⁸ No hay duda que el “problema de las drogas” es multinacional, sin embargo, no es global en el sentido que muchos países no tienen dicho problema. Los países andinos productores de cocaína y heroína insisten en definir el problema como global, tal vez porque así diluyen la responsabilidad que pudieran tener.

³²⁹ Yo tuve la responsabilidad de la supervisión del equipo de investigación, coordinado por Alexandra Guáqueta. Otros miembros del equipo eran Nicoleta Danieli, Fernando García, Giancarlo Romano y Juan David Torres. El estudio fue encargado por la DECTI del DNP, en respuesta a una solicitud de evaluación del PEC por parte de la GTZ, la agencia oficial de cooperación técnica internacional alemana. DECTI esperaba una evaluación positiva que le permitiera solicitar más fondos. Este proyecto de investigación tropezó con varios obstáculos y dificultades, y la DECTI no encontró satisfactorio el borrador sometido a su consideración, lo cual condujo al rechazo del proyecto por parte de la DNP, y a su posterior cancelación.

³³⁰ La cooperación de estas dos oficinas con el equipo de investigación fue, por decir lo menos, tibia. La DECTI no permitió el acceso total a los archivos del PEC con el argumento de que el nuevo personal no sabía de su existencia. Sospecho que estaban preocupados con la posibilidad de que los resultados de la evaluación sacaran a la luz muchas de las deficiencias del PEC y dificultaran solicitar más fondos a los donantes. Para tener acceso a los archivos de la

Italia y la GTZ alemana sabían de la existencia del PEC. Las embajadas del Reino Unido, Japón, Holanda, Bélgica y Alemania, junto con USAID, no tenían memoria alguna del programa.

La falta de coordinación del PEC era flagrante. Los papeles de la Consejería y la DECTI no se habían definido con claridad, y ambas se encontraban en competencia y, por lo tanto, cooperaban de manera inadecuada. En cierto momento, el funcionario contratado por la Consejería para trabajar en el PEC (con su presupuesto) ya estaba claramente dedicado a otras labores. Los actores internacionales tampoco coordinaban sus esfuerzos. No había un comité o una agencia que controlara, y cada donante tenía a seguir su propio camino. No había discusión ni acuerdo sobre los parámetros de las políticas de financiación de los proyectos, ni sobre los problemas a enfrentar relacionados con las drogas.

El equipo de investigación reunió una lista de 112 proyectos PEC para los cuales el gobierno colombiano había solicitado financiación externa. El tipo y porcentaje de los fondos solicitados era el siguiente: trece proyectos para promover las exportaciones (8%), cincuenta para desarrollo industrial y agroindustrial (37%), diez de sustitución de cultivos (15%), catorce como parte del PNR —Plan Nacional de Rehabilitación— (28%)³³¹, dos de desarrollo rural (3%), ocho destinados a mejorar el sistema de justicia (6%), uno para financiar un programa de libertad de prensa (2%), nueve para programas de desarrollo de la juventud (1%) y cinco destinados a mejorar la imagen de Colombia en el extranjero (0,1%).

La lista de proyectos PEC cubre un amplio espectro y constituye una extraña mezcla de temas relacionados con las drogas y otros bastante ajenos a este campo. Los proyectos destinados al fortalecimiento de la justicia fueron diseñados con el fin de mejorar la capacidad del gobierno para aplicar medidas punitivas a los narcotraficantes. Los de sustitución de cultivos, desarrollo rural y del PNR se concentraban en las áreas de cultivo y también estaban relacionados con las drogas ilegales. Los programas relacionados con la juventud tenían el objetivo de limitar el consumo de drogas en el país. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de comercio internacional, de industria y de agroindustria estaban muy remotamente relacionados con las drogas. Tal vez lo que se puede anotar respecto de ellos es que el creciente desarrollo y las oportunidades laborales pueden tener efectos indirectos sobre los estímulos para que la gente se involucre en actividades relacionadas con las drogas ilegales. Los esfuerzos por mejorar la imagen de Colombia se justificaban como manera de hacer que el mundo se diera cuenta de la magnitud de los sacrificios del país en la guerra contra las drogas y aumentar la ayuda extranjera. Sin embargo, algunos de los usos que se dio a estos fondos fueron altamente cuestionables³³².

No se pudo determinar con precisión la cantidad de fondos comprometidos en el PEC por parte de la comunidad internacional. La Consejería de la presidencia y un cálculo preliminar de la DECTI produjeron cifras similares (US\$319,3 millones y US\$314,3 millones respectivamente), pero la distribución entre los donantes variaba. Las cifras de la Consejería incluían datos de varios países europeos, y Australia contribuyó por medio de UNDCP. Estas sumas no se incluían en los cálculos de DECTI. A la inversa, DECTI incluía una contribución del Reino Unido que no formaba parte de la lista de la Consejería.

Un cálculo posterior de la DECTI arrojó una cifra un tanto más elevada: US\$346,6 millones,

DECTI, el equipo de investigación recurrió a un funcionario anterior, quien dio los nombres de los archivos de computadora, y un miembro del equipo entró clandestinamente a la oficina de la DECTI durante la hora del almuerzo y los copió.

³³¹ Este programa tenía el objetivo de fomentar la participación de la comunidad en la formulación y en la implementación de programas de inversión local financiados por el gobierno. El PNR se centraba en áreas rurales distantes de la mayoría de los mercados y donde era común la presencia de la guerrilla. En algunas de esas regiones había cultivos ilegales. El PNR buscaba desarrollar los vínculos entre las comunidades y el Estado, con el doble fin de demostrar que éste entregaba servicios públicos y debilitar el apoyo de las comunidades hacia los grupos guerrilleros. El PNR era un programa de desarrollo más político que económico.

³³² Por ejemplo, se utilizaron para enviar al cantante colombiano Carlos Vives y su banda a tocar en una feria internacional del libro en Guadalajara, México.

distribuidos de la siguiente manera: Estados Unidos, US\$200 millones; Unión Europea, US\$75,6 millones; Luxemburgo, US\$20 millones; Alemania, US\$15 millones, y UNDCP, US\$36 millones. Parecería que estos compromisos se establecieron rápidamente, en respuesta a los ataques narcoterroristas y luego fueron cortados, en especial después de 1991. DECTI calculó que los Estados Unidos recortaron US\$80 millones, Italia US\$20 millones, Holanda US\$10 millones y Canadá US\$5 millones (contribuidos mediante UNDCP). No fue posible determinar las razones por las cuales hubo estos recortes, y solamente se puede especular al respecto.

También debe señalarse que hubo considerables desacuerdos entre los países donantes sobre las maneras apropiadas para ayudar a Colombia. Éstos se basaban en diferencias entre la actitud de los europeos y los estadounidenses hacia el “problema de las drogas” y las políticas para enfrentarlo, y diferencias sobre los intereses de los donantes en Colombia y en el tamaño de los donantes.

Francia apoyaba los esfuerzos de Colombia en esta lucha, pero estaba en desacuerdo sobre la eficacia de varias políticas antidrogas. Especialmente, no contribuyó a programas de desarrollo alternativo porque creía que no serían exitosos, que corrían el riesgo de politizarse y que eran demasiado amplios y de difícil implementación. Más aún, los franceses creían que estos programas no deberían ponerse en práctica mediante sistemas de ayuda bilateral. Su paquete de cooperación técnica se ha centrado en maneras de hacer cumplir la ley y programas de becas para estimular la investigación aplicada, especialmente en ciencias básicas y naturales. Detrás de estos programas también hay una meta reconocida de promover el conocimiento y comprensión de la cultura francesa. A causa de estos factores, varios de los proyectos financiados por Francia parecen tener poco contenido en el ámbito de las drogas.

El Reino Unido también era escéptico con respecto a la eficacia de algunas de las políticas antidrogas, pero sus intereses económicos en Colombia eran grandes y ejercían influencia sobre sus políticas hacia el país. La BP (British Petroleum) era una de las mayores inversionistas del petróleo en Colombia. Sus intereses estaban ubicados en áreas controladas por la guerrilla, y permanentemente sus oleoductos eran víctimas de ataques terroristas. No hay duda de que tenían el propósito de colaborar con el esfuerzo del gobierno colombiano en la lucha contra las drogas, pero consideraban que los proyectos de desarrollo alternativo se basaban en análisis económicos errados, y que la influencia de los Estados Unidos en el PEC era demasiado fuerte para su gusto. Los ingleses han patrocinado algunos proyectos fuera del PEC, para fortalecer la administración y contribuir al desarrollo rural y mineral en áreas donde la BP posee grandes inversiones.

La contribución alemana al PEC se canalizó por medio de la GTZ. Como ya se anotó, la embajada alemana no tenía conocimiento del PEC, pero la GTZ fue un contribuyente principal y siguió muy de cerca el desarrollo del PEC. La GTZ patrocinó siete proyectos PEC relacionados con drogas ilegales, que incluía desarrollo alternativo, mejoramiento de la justicia y de la Policía, y drogadicción. Sin embargo, en 1995 sólo se habían iniciado cuatro de ellos, y los tres restantes estaban en proceso. La cooperación alemana hace hincapié en asuntos sociales, intentos por resolver algunos de ellos, y no exige condicionalidad de las políticas.

La Unión Europea contribuyó con fondos para PEC a través de UNDCP, y concedió a Colombia preferencias arancelarias, generalmente reservadas a los países menos desarrollados, por un lapso de diez años. Dichas preferencias complementaban la “Iniciativa de las Américas” de los Estados Unidos, y fueron conocidas como “Comercio PEC”, logro que fue motivo de orgullo entre los funcionarios colombianos. El impacto de estas preferencias en la lucha contra las drogas no fue cuestionado, aunque un mínimo análisis económico superficial sugiere que probablemente es insignificante.

La USAID había abandonado Colombia en la década de los setenta a petición del entonces presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), quien consideraba que la participación de USAID en los asuntos

nacionales de Colombia no se justificaba. Esta expresión de independencia de los Estados Unidos se hizo posible, en parte, gracias al auge del café, seguido posteriormente por el de la marihuana. En efecto, durante la administración López Michelsen, por primera vez en veinte años, Colombia disfrutó de una holgada provisión de divisas. El programa PEC ofreció una oportunidad para el regreso de USAID para financiar varios de los más importantes programas de desarrollo alternativo de PEC.

Bajo la “Iniciativa de las Américas”, los Estados Unidos concedieron preferencias comerciales a Colombia, y apoyaron varios programas ajenos a PEC. Entre ellos se incluían planes para ayudar a la Policía y las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contra las drogas; fortalecer el sistema de administración de justicia; modernizar la Fiscalía; desarrollar la Consejería para Medellín, ciudad donde los narcotraficantes habían causado los mayores daños, y programas para la protección del medio ambiente y para apoyar el de liberalización económica de Colombia, el cual se había iniciado durante la administración Barco (1986-1990). Entre los programas patrocinados dentro de PEC se incluyen desarrollo alternativo, industrial y rural y fortalecimiento de la justicia. Los Estados Unidos han sido el mayor contribuyente de PEC, pero cabe preguntarse si su propia creación ha tenido un impacto sobre la cantidad total de la ayuda estadounidense a Colombia. La mayoría de los entrevistados sugiere que PEC fue un instrumento útil para canalizar algunos fondos, pero que no influyó sobre la totalidad de las contribuciones de los Estados Unidos.

Cuando se constituyó el PEC, Italia aportó US\$50 millones. En ese momento, en dicho país se estaban cuestionando sus programas de cooperación técnica, lo cual condujo a una demora en su patrocinio. Las negociaciones entre Italia y Colombia sobre el PEC solamente se iniciaron en 1991, pero fueron suspendidas porque el país europeo estaba en proceso de cambiar sus leyes relacionadas con asistencia técnica. La nueva legislación se aprobó en 1993, y requería que los fondos italianos se destinaran principalmente a proyectos del sector social. Finalmente, en octubre de 1993, Italia inició un programa de cooperación técnica centrado en educación, salud y desarrollo agrícola. Sin embargo, la contribución de este país al PEC ha sido pequeña, pues se ha limitado a US\$2 millones, por medio de UNDCP.

Otros países también hicieron pequeñas contribuciones al PEC. En 1989, Australia fue una de las naciones interesadas en promover programas de integración en la cuenca del Pacífico. Colombia había expresado su ánimo de unirse a estos programas, y Australia quería demostrar que el de las drogas era un asunto en el que deseaba intervenir. En 1990 hizo, bajo PEC, una pequeña contribución (alrededor de US\$100.000) a un programa de prevención de consumo en Colombia.

3. Resultados

Para 1995, solamente 33 de 112 proyectos (29%) habían sido terminados o se hallaban en proceso. Otros 17 (15%) estaban en estudio y 62 (56%) no habían superado la etapa de formulación o habían sido descartados.

Entre los proyectos terminados o en proceso, doce estaban relacionados con asuntos de comercio internacional o desarrollo industrial. El proyecto para promover la producción de seda natural tocaba directamente con las drogas ilícitas, pues se trataba de desarrollar la industria del gusano de seda en las regiones de cultivos ilícitos del departamento del Cauca. El resto sólo tenía una conexión indirecta. Incluía, entre otros, un programa de modernización del Instituto Colombiano de Comercio Internacional para agilizar los procesos de exportación, programas para desarrollo, adaptación e innovación tecnológica en varias industrias, ayuda técnica para mejorar la calidad de las manzanas colombianas y para controlar enfermedades. También programas para optimizar y facilitar las exportaciones, especialmente en relación con productos de plástico, caucho y cuero.

Algunos de los programas implementados eran similares a intentos del pasado que aparentemente habían fracasado. Por ejemplo, la industria colombiana del cuero que durante muchos años mostró

problemas de calidad. Más aún, la financiación estatal para estos proyectos es altamente cuestionable, pues la gran mayoría de los posibles beneficios acaba en manos el sector privado. Se podría afirmar que el cuero es un producto de la industria agropecuaria en zonas de cultivo de coca pero, por una parte, es muy baja la posibilidad de sustituir plantaciones de coca por ganadería y, por otra, el aumento del valor total de una cabeza de res, generado por mejor calidad del cuero, es pequeño.

Existieron cinco programas de sustitución de cultivos y tres más relacionados con el PNR en las zonas de cultivo de coca. También un proyecto que apoyaba el Departamento de Medicina Legal. Estas actividades se relacionaban con producción de drogas ilegales o con narcoterrorismo. Otros nueve proyectos tenían que ver con drogadicción y bandas juveniles. En consecuencia, también se relacionaban con las drogas ilícitas.

Finalmente, había tres proyectos que promovían la imagen de Colombia en el extranjero, los cuales incluían la definición de una política al respecto, un fondo de apoyo para la presencia colombiana en eventos internacionales y la coordinación de PEC. Como se anotó, es cuestionable que este tipo de proyectos pueda ser considerado como parte de un esfuerzo antidrogas.

En 1995 se estaban estudiando cinco proyectos de sustitución de cultivos y tres de apoyo a la justicia, relacionados con asuntos de drogas. Otros planes en consideración pertenecían al campo del comercio internacional y del desarrollo industrial, algunos de los cuales, como el desarrollo del coco en la zona de Urabá, del caucho y apoyo a la pesca, podrían tener impacto en áreas de cultivos ilegales o de contrabando de drogas. Otros, como el destinado a la creación de un instituto de apoyo técnico a la industria de la soldadura, podrían ser buenos proyectos de desarrollo, pero difícilmente cabría relacionarlos con actividades en contra de las drogas.

42 de los 62 proyectos que habían sido rechazados o que no fueron tomados en cuenta, pertenecían al ámbito del comercio y de la industria. También había quince de sustitución de cultivos, PNR, desarrollo rural y justicia. Es probable que una de las razones para explicar los recortes de financiación del PEC haya sido la inclusión de muchos proyectos de difícil sustentación como parte de un esfuerzo por enfrentar el problema de las drogas.

4. Estudios de caso

El equipo estudió en detalle algunos de los proyectos implementados en el marco del PEC. La elección de los casos se determinó a partir de la disponibilidad de datos, que afortunadamente existían en el caso de los proyectos más relevantes.

a. Proyectos de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo

El primer intento por sustituir cultivos ilícitos en Colombia data de 1985, y se llevó a cabo en el sur del departamento de Cauca. Siguiendo el desarrollo de este tipo de proyectos en el resto del mundo, su denominación evolucionó desde sustitución de cultivos hacia desarrollo alternativo. El instituto gubernamental para el desarrollo alternativo (Plante) se estableció a finales de 1992 con el objetivo de asumir la responsabilidad del desarrollo alternativo en Colombia. El Plante forma parte de la presidencia y está relacionado con el PNR.

Como ya se anotó, hacia 1995 el PEC ya había financiado cuatro proyectos de sustitución de cultivos/desarrollo alternativo. En ese momento se estaban estudiando seis más. Los proyectos de este tipo incluyen programas y gastos de desarrollo que trascienden la mera sustitución. En Colombia, algunos de ellos estaban separados del Plante y formaban parte de proyectos del PNR. Dentro de este esquema, el PNR estaría cargo de inversiones de infraestructura regional, como construcción de carreteras, mejoramiento de la tierra (irrigación

y similares) y proyectos sociales y de educación comunitaria. Cuando se constituyó el PEC a finales de 1989, el PNR estaba en dificultades financieras. Es posible que la separación de programas del PEC y el PNR se hubiera hecho como manera de refinanciar este último. También es posible que los funcionarios colombianos apostaran a la posibilidad de que un número mayor de proyectos aumentara el total de la financiación externa e incluyera varios del PNR en la primera lista del PEC.

El primer proyecto estudiado se desarrolló en los departamentos de Cauca y Nariño. Como ya se anotó, los esfuerzos por sustituir cultivos en estas regiones habían comenzado algunos años antes. La meta del proyecto PEC era eliminar 3.700 hectáreas de coca y desarrollar en ellas plantaciones de café, banano, yuca, caña de azúcar, frijoles y frutas. El costo total era US\$7,3 millones, de los cuales US\$4,1 provenían de fuentes externas. Estos dineros serían desembolsados anualmente.

El proyecto regional logró un alto grado de participación de la comunidad, así como de agencias de cooperación regional como el Fondo para el Desarrollo Rural Integrado. Se construyeron mataderos, centros de procesamiento de café y caña de azúcar, y sitios donde fuera posible comprar productos, así como almacenarlos para su posterior comercialización. El proyecto también involucraba fincas piloto, y promovía la ganadería de porcinos y los criaderos de peces. Se firmaron varios acuerdos formales con gobiernos municipales, con el fin de fortalecer las UMATAS (Unidades Municipales Agropecuarias de Apoyo Técnico). Se distribuyeron entre los campesinos folletos que ilustraban métodos agrícolas que protegían el medio ambiente y se construyó un centro de salud.

La erradicación de coca ha sido significativa. Los archivos de la DECTI indican que se alcanzó un 75% de las metas propuestas. Se trataba de un proyecto bastante exitoso llevado a cabo en una región en la cual es relativamente fácil trabajar. Las comunidades indígenas están bien establecidas, y se sentían amenazadas por el desarrollo de los cultivos ilícitos, los mercados son relativamente accesibles, y la tierra es de alta calidad, en comparación con la de otras regiones en las cuales se desarrollan proyectos de desarrollo alternativo.

El segundo proyecto estudiado se desarrollaba en el Departamento de Caquetá. Sus principales metas consistían en la erradicación de 6.527 hectáreas de coca, la promoción de la ganadería y el cultivo del cacao y el caucho. El presupuesto total del proyecto era de US\$62,6 millones, de los cuales US\$34,7 provendrían de ayuda externa.

Este proyecto, bajo la responsabilidad del INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), se retrasó un año y fue iniciado en marzo de 1991. La implementación por medio del Incora no avanzaba satisfactoriamente, y un año después el proyecto fue transferido a la UNOPS (Oficina de Servicios a Proyectos de Naciones Unidas). Hacia finales de 1994, los informes correspondientes indicaban que se habían erradicado aproximadamente 600 hectáreas de coca. El proyecto finalmente aprobado cubría un área menor a la prevista, y la meta de erradicación se había fijado en 4.000 hectáreas. Un funcionario de UNDCP facilitó al equipo de investigación un informe en el cual se afirmaba que se había alcanzado el 25% de la meta de erradicación.

El proyecto real era mucho menor que el considerado originalmente. Sus costos totales ascendieron a aproximadamente US\$3,4 millones externos y recursos nacionales de US\$1 millón. Según los entrevistados, uno de los principales problemas de la implementación fue el clientelismo político. Fue necesario reducirlo y retrasarlo para evitar que sus recursos se convirtieran en parte de su botín. Parece ser que funcionarios del gobierno local del Caquetá, junto con cultivadores y otros agentes involucrados en la industria ilegal, no estaban interesados en actividades serias de desarrollo alternativo que condujeran a la erradicación de la coca. Ésta es una de las regiones "despejadas" por el gobierno de Pastrana y que a finales de 1998 quedaron bajo el control de la guerrilla.

El tercer proyecto estaba en el Departamento del Putumayo. Su meta era eliminar 3.869 hectáreas de

coca y promover la ganadería, los criaderos de peces, los cultivos de caña de azúcar y fríjoles; recuperar el bosque; sembrar árboles para explotación maderera, y desarrollar una industria artesana del cuero. Los costos eran de US\$37,1 millones, de los cuales US\$20,6 provenían de fondos internacionales.

El desarrollo de este proyecto se vio retrasado en un año a causa de dificultades administrativas y relacionadas con la financiación externa. Como ocurrió con el anterior, en este caso la meta de erradicación se redujo a 2.500 hectáreas. En 1992, UNOPS también asumió las responsabilidades de la implementación de este proyecto. La contribución de los donantes internacionales fue de US\$4,5 millones, suma muy inferior a la originalmente prevista.

El proyecto alcanzó algunos logros. Ayudó a desarrollar bosques de caucho y plantaciones de caña de azúcar, trigo amazónico y chontaduro. Se estableció una planta productora de concentrados de fruta, varias cafeterías escolares y un centro de salud. Las Juntas de Acción Comunal han participado activamente en este proyecto, el cual benefició a más de tres mil familias. Infortunadamente, los resultados relacionados con las políticas antidrogas fueron desconsoladores: para 1995 se habían erradicado tan sólo 200 hectáreas.

El cuarto y último proyecto de desarrollo alternativo analizado se realizó en el Departamento de Guaviare. Su meta era eliminar 3.821 hectáreas de coca, una por cada una de las familias que se beneficiarían del proyecto. Los costos originalmente previstos eran de US\$36,7 millones, de los cuales US\$20,3 provendrían de la ayuda internacional. Las plantaciones de coca serían remplazadas por ganado vacuno y porcino, caucho y cacao y criaderos de peces.

Como en el caso de los dos proyectos anteriores, hubo retrasos en su puesta en marcha, y la administración del proyecto, asumida inicialmente por el PNR, tuvo que pasar a UNOPS. Entonces redujeron las metas hasta 2.100 hectáreas, y la contribución de los donantes internacionales bajó a US\$4 millones.

El proyecto alcanzó varios logros sociales, y sus promotores los resaltan. Se construyeron varias escuelas, se estableció un fondo para la ganadería y los llamados fondos "guaviarenses" para el progreso regional. También desarrolló vínculos con los gobiernos locales y las UMATAS, y asimismo obtuvo su apoyo. Infortunadamente, en este caso la erradicación de la coca fue casi nula. Durante los tres primeros años sólo se erradicaron 120 hectáreas y hacia 1995 el proyecto reportó solamente un 10,4% de éxito en la erradicación.

Los cuatro proyectos analizados ilustran varios de los problemas que enfrenta la implementación de proyectos de desarrollo alternativo en Colombia. La capacidad o la voluntad local de implementación son muy limitadas, y la administración fallida de tres de los cuatro requirió la intervención de UNOPS. Las entrevistas también indican que las relaciones entre el PNR y UNOPS no fueron fáciles ni cordiales, y que una vez el segundo asumía las responsabilidades propias del proyecto, procedía ella sola y frustraba a los funcionarios del PNR. Varios colombianos entrevistados expresaron desánimo sobre los altos costos de los servicios de UNOPS, sobre los cuales se informa que ascendían a un 35% del total del proyecto. Los colombianos se quejaban de que UNOPS no solamente consumía una gran parte de las contribuciones de los países donantes, sino además que su interés es perpetuar la ayuda internacional actual, puesto que vive de ella.

No hay duda de que algunos de estos proyectos tuvieron efectos reales significativos en las comunidades que atendían, pero además de los problemas y conflictos burocráticos que enfrentaron, sus logros en la erradicación fueron muy pobres. Independientemente de si se cree que los proyectos de desarrollo alternativo deberían erradicar a la fuerza o no, el asunto es que simplemente que los donantes extranjeros no allegarán fondos si en el mediano y largo plazo éstos no conducen a menores áreas de cultivos ilegales. La erradicación solamente fue significativa en uno de los cuatro proyectos estudiados, el del sur del Cauca y Nariño, regiones en las cuales las comunidades indígenas tienen un acervo significativo de capital social

y colaboraron en ella. En los otros sitios, el logro de metas de erradicación no sólo fue desconsolador, sino que, además, en perspectiva, los proyectos bien pudieron haber sido una pérdida total, pues en sus regiones las plantaciones de coca aumentaron drásticamente a lo largo de la década de los noventa.

b. Producción y comercialización de manzanas

Éste es un proyecto diseñado para mejorar la calidad de las manzanas colombianas y organizar su comercialización nacional e internacional. Fue financiado por USAID, sus costos totales ascendieron tan sólo a US\$1,5 millones, se basó en la Universidad de Caldas y parece haber sido exitoso.

En este caso, no se enfrentaron los problemas burocráticos y de implementación que afectaron a los proyectos estudiados. Éste identificaba algunas variedades de manzana que pueden darse bien en Colombia y estableció una red para transmitir a los campesinos la tecnología relevante. El país tiene un mercado de manzanas, primordialmente abastecido por Chile, en el cual podrían competir los productores locales. No está claro, sin embargo, que Colombia pudiera o debiera competir internacionalmente exportando manzanas hacia la Unión Europea, como se sugería en el documento del proyecto. Indudablemente se trata de un proyecto de desarrollo válido, que puede ser exitoso, pero su relevancia dentro del marco de un programa antidrogas es altamente cuestionable. Para empezar, las manzanas crecen en Colombia en regiones que no son apropiadas para el cultivo de coca o amapola, y que tampoco son proveedoras importantes de migraciones hacia dichas zonas.

c. Apoyo al Instituto de Medicina Legal

Este proyecto está destinado a fortalecer las capacidades de la medicina legal del gobierno, paso necesario para mejorar la administración de justicia. El proyecto proveía fondos para entrenar a los expertos en el extranjero, para comprar material y equipo y para establecer patrones de control de calidad en los laboratorios de medicina forense en siete ciudades colombianas.

Fue un proyecto exitoso en el cual la GTZ contribuyó con aproximadamente US\$3,4 millones. Llenó un vacío muy sentido, y la coincidencia de donantes y receptores facilitó su implementación. Una vez aprobado, se desarrolló fluidamente. Se hicieron las inversiones y los desembolsos a tiempo. Parece que la necesidad de establecer un programa de este tipo se identificó después del establecimiento del PEC, lo cual explica que el proyecto sólo se haya iniciado en 1994. Para el momento de la evaluación, todos los participantes estaban satisfechos, pero no había transcurrido el tiempo suficiente como para asegurar que esta situación se mantendría en el largo plazo.

5. Conclusiones

La evaluación del PEC resalta muchos fracasos y pocos éxitos en la cooperación internacional en contra de las drogas. Para empezar, la diversidad de intereses y metas entre los diferentes donantes y beneficiarios es un obstáculo para el buen resultado de muchos proyectos. Cuando existe una coincidencia de intereses, las posibilidades de triunfar son, en efecto, mucho mayores.

En segundo lugar, desde el punto de vista de Colombia estaba claro que la dramática serie de asesinatos políticos, que culminó con la muerte de Luis Carlos Galán, ofreció una oportunidad para que la burocracia colombiana reclamara la presencia de financiación internacional. Los proyectos del PEC se construyeron más como un intento por obtener mayor y más rápida ayuda internacional que como programas antidrogas coherentes. En efecto, muchos de los programas del PEC tenían a lo sumo vínculos marginales con asuntos relacionados con las drogas ilegales.

En tercer lugar, por una parte, las agencias receptoras colombianas se dieron cuenta de que era necesario negociar las subvenciones reales provenientes del extranjero, e inflaron las solicitudes originales. Por otra parte, los países donantes cortaron su compromiso después de que los proyectos hubieran sido aprobados. Como resultado, los que en realidad se implementaron, tenían valores mucho más pequeños que los solicitados y aprobados.

En cuarto lugar, la financiación externa del PEC también se utilizó simbólicamente para dar legitimidad y apoyar el planteamiento colombiano de que el problema de las drogas ilegales es global y que, por lo tanto, ante él las soluciones nacionales no eran apropiadas.

Quinto, desde el punto de vista de los países donantes, era evidente que estaban escandalizados con los excesos de la violencia en Colombia y que querían ser considerados como colaboradores de su gobierno. Sin embargo, las diferencias de intereses, así como sus propias reglamentaciones a la ayuda extranjera, dificultaron responder de manera rápida y efectiva a las necesidades colombianas.

En sexto lugar, la vida de las burocracias nacional e internacional involucradas en la cooperación técnica internacional depende de flujos continuos de ayuda. Esta fuerza conductora muchas veces pesa más que la calidad del proyecto³³³.

En séptimo lugar, las deficiencias estructurales implícitas en muchas políticas en contra de las drogas son flagrantes y hacen que los éxitos de proyectos a largo plazo sean muy poco probables. En el caso del desarrollo alternativo, incluso en aquellas instancias en las cuales tuvieron éxito en el corto plazo, éste no se mantuvo en el largo plazo.

III. POLÍTICAS EXTERNAS A LA REGIÓN

A. LA CERTIFICACIÓN Y LA POLÍTICA EXTERNA DE LOS ESTADOS UNIDOS: PROBLEMAS Y OPCIONES

1. ¿Qué es “certificación”?

En 1986, en el momento culminante de la epidemia de *crack* en las ciudades estadounidenses y luego del asesinato del funcionario de la DEA Enrique Camarena, en México, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley que obligaba al Ejecutivo a “certificar” la cooperación de los países extranjeros en sus esfuerzos contra las drogas. Desde entonces, cada 1 de marzo, el presidente tiene que presentar al Congreso una lista de todos los países que, se percibe, están involucrados en el comercio ilícito de la droga, y calificar su grado de cooperación con los esfuerzos de los Estados Unidos. Hay tres calificaciones posibles: certificado, descertificado y certificado por razones de interés nacional. Se juzga que los países certificados han cooperado de manera total con los Estados Unidos, que los descertificados son aquellos que no cooperan del todo, y los certificados por razones de interés nacional son aquellos que deberían ser descertificados en términos de cooperación, pero que, en la consideración del presidente, descertificarlos equivaldría a vulnerar la lucha contra las drogas. En estos casos, se considera que mantener una relación es más importante que sancionar al país.

El INL (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement u Oficina Internacional de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley) del Departamento de Estado elabora las recomendaciones de certificación y las

³³³ Éste fue probablemente uno de los factores que llevaron a la cancelación de esta evaluación por parte del DNP. Los dos borradores entregados a dicha agencia eran críticos del PEC y es probable que el informe final hubiera llegado a convertirse en un obstáculo para las solicitudes de más fondos internacionales por parte de la burocracia colombiana.

somite a la aprobación del secretario de Estado, quien a su vez las expone al presidente; éste último puede aceptar o cambiar las recomendaciones. Durante los cuatro primeros años (1987-1990), existía una cuarta calificación, la de totalmente certificado, cuya ocurrencia requería una explicación. Desde 1990, esta calificación fue eliminada, aunque el INL explica en detalle sus decisiones en su informe anual sobre la estrategia de control de narcóticos internacionales (*International Narcotics Control Strategy Report*).

El proceso de certificación requiere que el Ejecutivo tenga en cuenta solamente el récord del país extranjero en materia de lucha contra la droga. Ningún otro factor debe influir sobre la decisión para otorgar la certificación, pues su intención original fue “aumentar la eficacia de los esfuerzos de los Estados Unidos en la lucha por el control de la droga en el ámbito internacional” (Falco, 1995: 15). Esta cláusula refleja la mentalidad de guerra contra la droga que respalda la certificación, lo cual pone todas las demás metas de las relaciones internacionales en segundo plano.

Un país descertificado enfrenta algunas sanciones directas. Pierde toda la asistencia internacional por parte de los Estados Unidos, con excepción de la que está destinada a los esfuerzos contra la droga, y enfrenta el voto negativo automático del director ejecutivo estadounidense en el Banco Mundial, así como en el Banco Interamericano y en otras agencias multilaterales de desarrollo. Más aún, el Ejecutivo tiene el poder de imponer sanciones comerciales o retirar, de manera unilateral, privilegios comerciales que pueda tener el país descertificado. Otra consecuencia es la negativa de la OPIC³³⁴ de ofrecer seguros contra la expropiación a inversionistas de los Estados Unidos en países descertificados que, además, sufren “el estigma que significa ser denominados ‘narcotraficantes’” (Falco, 1995: 15).

Estas sanciones parecen fuertes a los ojos de los ciudadanos estadounidenses, pero en realidad son muy moderadas y frecuentemente simbólicas. La pérdida de la asistencia internacional de los Estados Unidos no es importante para la mayoría de los países involucrados en el negocio de la droga ilegal, simplemente porque, en oposición a una popular creencia de los estadounidenses, la asistencia internacional de su país es pequeña, especialmente después de restar la gran porción que va a Israel y a Egipto. En palabras de Falco:

El sentimiento de los votantes sigue estando muy fuertemente inclinado hacia la guerra internacional de los Estados Unidos contra las drogas. [...] Sin embargo, los votantes son reacios a invertir los dólares de sus impuestos en programas internacionales de control a las drogas. [...] La certificación se ha erigido como una respuesta conveniente a la ambivalencia de los electores y la presión del Congreso: ofrece a los funcionarios una oportunidad para establecer contactos con los países fuentes de droga sin gastar el dinero (1995: 17).

Los votos negativos en el Banco Mundial y otros bancos multilaterales como el BID, son simbólicos en gran medida. En ninguna de las dos instituciones tienen poder de veto los Estados Unidos, las burocracias de los bancos son suspicaces de la interferencia “política” en sus préstamos, y muchos países desarrollados no apoyan el proceso de certificación. Además, los países deudores tienen un gran interés en no sentar el precedente de que una solicitud de préstamo sea rechazada en respuesta a un interés nacional de un país desarrollado. Estos factores han impedido que los Estados Unidos bloquen cualquier crédito a un país descertificado.

Como se verá, el estigma de ser tildado país narcotraficante ha perdido relevancia a causa de que la percibida arbitrariedad de la propia aplicación de la certificación ha debilitado su credibilidad. En efecto, hay países que han sido certificados a pesar de que popularmente se les considera que están muy involucrados en el narcotráfico, como México. Igualmente, algunos países descertificados, como Irán, son

³³⁴ Overseas Private Investment Corporation, la agencia gubernamental encargada de asegurar las inversiones privadas estadounidenses en el extranjero contra, entre otros, el riesgo de expropiación

reconocidos por su fuerte postura contra las drogas y no son estigmatizados.

2. La práctica de la certificación

La práctica de la certificación de países extranjeros ha mostrado la imposibilidad de que la guerra contra las drogas sea el único factor determinante de la política exterior de los Estados Unidos. A pesar de la legislación de la certificación, sus relaciones internacionales deben tener en cuenta los asuntos que no están comprometidos con la droga. Esta práctica también refleja algunas limitaciones inherentes a los intentos, por parte de un país, de juzgar al resto del mundo. Una simple revisión del registro de certificación es muy reveladora.

Hasta 1999, se habían evaluado 30 países en diferentes momentos. En 1987, primer año del requisito de certificación, 24 fueron evaluados. Este número aumentó ligeramente con el tiempo, y llegó a 29 en 1997. Desde entonces, varios países han salido de la lista, y en 1999 sólo se estudió el caso de 25 (United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law enforcement Affairs, 1999: vii). Durante los 13 años (1987-1999) que tiene la certificación, ha habido 55 descertificaciones y 37 certificaciones por razones de interés nacional.

Como se anotó, se supone que la certificación se aplica independientemente de otras consideraciones de política internacional, pero en realidad no ha sido así. Los países que han estado sujetos al sistema de certificación pueden clasificarse en tres grupos. El primero incluye a la mayoría de aquellos que alguna vez han sido descertificados. Se trata de países distantes para los cuales el mercado estadounidense de otros productos no es importante. En esos casos, la descertificación ha sido mayormente simbólica y no ha producido políticas significativas expresadas en medidas, ni por parte de los Estados Unidos ni de los países descertificados. Entre estos casos se incluye a Irán, descertificado doce veces consecutivas hasta 1999, cuando salió de la lista de países evaluados. Siria, once veces consecutivas hasta 1998, cuando salió de la lista por motivos relacionados con el proceso de paz del Medio Oriente. Afganistán, once de trece veces, y que recibió tratamiento de excepción en dos ocasiones. Burma, once de trece veces. Nigeria, cinco veces. Laos, una vez, y Líbano, que recibió tratamiento de excepción por razones de interés nacional todos los años hasta 1998, cuando también salió de la lista por la misma razón que Siria. Entre estos países descertificados, Nigeria es el único que tiene inversiones estadounidenses considerables, aunque los Estados Unidos no constituyen un mercado importante para sus exportaciones, y viceversa.

El segundo grupo consiste de países que han tenido lazos económicos y políticos fuertes con los Estados Unidos y en realidad no son susceptibles de descertificación. Este grupo incluye a México, su tercer más grande socio comercial, que da cuenta de un 10% aproximado de su comercio internacional, atrae grandes cantidades de inversiones estadounidenses y es fuente de un número enorme de inmigrantes ilegales. Además, las políticas ambientales de los Estados Unidos requieren de la cooperación mexicana, y los mexicanos-estadounidenses constituyen un voto potencialmente grande en ese país. India, Pakistán y Taiwán pueden añadirse a esta lista. En estos casos predominan consideraciones diferentes a la de las drogas ilegales. La importancia de este tipo de consideraciones es diferente en cada caso, y Pakistán ha sido certificado en cuatro ocasiones por interés nacional.

El tercer grupo consta de países andinos y caribeños sobre los cuales el proceso de certificación puede ejercer la mayor presión y, además, puede producir resultados. Para la mayoría de estos países, los Estados Unidos son el mercado principal de sus exportaciones, pero para éste todos son mercados poco importantes y cuentan, si mucho, con electorados pequeños o insignificantes dentro de los Estados Unidos. Algunos de estos países han sido descertificados cuatro veces. Panamá lo fue en 1988 y 1989, antes de la invasión de los Estados Unidos en la cual se capturó al general Noriega, y Colombia fue descertificado en 1996 y 1997.

Los países de esta región han dado cuenta de catorce certificaciones por razones de seguridad nacional, lo cual es un reflejo del interés en ejercer presión por parte de los Estados Unidos. Venezuela, que fue añadido a la lista en 1992 y siempre ha sido certificado, es el único país difícil de clasificar en este grupo³³⁵.

3. La efectividad de la certificación y su crisis de credibilidad

Los casos de Panamá y Colombia, únicos países relevantes que alguna vez fueron descertificados, ilustran las fortalezas y debilidades del proceso. En el caso de Panamá, la invasión de 1989 provee indicios prima facie de que la descertificación no tuvo éxito, en el sentido de que no forzó al gobierno panameño a realizar cambios significativos en sus políticas.

Las más recientes descertificaciones de Colombia ofrecen un interesante caso de prueba. En cuanto a los logros de la certificación, se puede afirmar que Colombia reaccionó a su descertificación de 1996 y tomó importantes medidas para satisfacer a los Estados Unidos. Decretó una ley que permitía el decomiso de bienes de los narcotraficantes, aprobó leyes que aumentaban las sentencias para los condenados por narcotráfico y lavado de dineros, firmó un tratado marítimo que permitía a los Estados Unidos perseguir embarcaciones sospechosas de narcotráfico cerca a la costa colombiana. Es más, el gobierno colombiano presionó por obtener, y obtuvo, una reforma constitucional y puso en vigor una nueva ley de extradición. También implementó un programa de fumigación aérea sin precedentes. Asimismo, se puede afirmar que la amenaza de la descertificación motivó a otros gobiernos de la región a fortalecer sus políticas contra las drogas. Más aún, en algunas ocasiones dio una mayor flexibilidad a aquellos gobiernos dispuestos a tomar medidas antidrogas impopulares y culpar a los Estados Unidos.

Debe anotarse que algunos quisieran subvalorar estos logros, especialmente la ley colombiana de extradición. Como se anotó en el capítulo sexto, la Constitución de 1991 prohibió la extradición de colombianos. La nueva ley requirió una reforma constitucional. Los Estados Unidos querían una reforma “retroactiva” que permitiera la extradición por delitos cometidos antes de su aprobación. Tal reforma, que no sólo hubiera ido en contra de principios legales fundamentales, sino que además habría sentado un horrible precedente legal, sólo puede explicarse en un contexto de “guerra santa” contra las drogas en la cual todos los principios se sacrifican para lograr el éxito³³⁶. En su estructura aprobada, la reforma no permite la extradición retroactiva.

La descertificación de Colombia también ha tenido una parte negativa para los Estados Unidos. Aumentó el resentimiento entre importantes segmentos del público colombiano, latinoamericano y caribeño, que percibe la certificación como un acto flagrante de imperialismo e intervención en asuntos nacionales. Además, durante el mismo período, Colombia estaba descertificada y la participación de México en el comercio ilegal de las drogas, así como la penetración de su élite política por parte de la industria ilegal se habían hecho evidentes. Hechos como la certificación total de México en 1997, acompañada por la descertificación de Colombia, fueron considerados por un gran número de

³³⁵ Venezuela no ha sido un problema significativo desde el punto de vista estadounidense, pero sucesos recientes, incluyendo la negativa, por parte del gobierno de Chávez, a permitir el vuelo de aviones antinarcóticos estadounidenses en el espacio aéreo venezolano, demuestran claramente una cooperación que no es total con las políticas de los Estados Unidos. El tiempo decidirá si la importancia de Venezuela como importante proveedor de petróleo prevalece en el proceso de certificación sobre consideraciones relacionadas con la guerra contra las drogas.

³³⁶ Cualquier intento por aprobar tal reforma constitucional en los Estados Unidos habría sido considerado arbitrario, antidemocrático y risible, y habría sido descartado inmediatamente, pero desde luego, como en *Rebelión en la Granja* de George Orwell, todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros.

estadounidenses y latinoamericanos como una aplicación de los estándares de “doble moral” de los Estados Unidos y debilitaron la credibilidad del proceso.

Otra clara deficiencia del proceso de certificación fue su fracaso en lograr una reducción significativa de la oferta de drogas ilícitas. Como ya se mostró, después de la descertificación de Colombia, los cultivos de coca y amapola crecieron, y no se redujeron ni la disponibilidad ni la pureza de las drogas en el mercado estadounidense. Más aún, han aparecido nuevas organizaciones de narcotraficantes y rutas comerciales, y en Colombia tanto los grupos guerrilleros como los paramilitares son ahora activos participantes en el narcotráfico. El enigma de las drogas ilícitas en Los Andes y el Caribe es quizá más difícil de resolver hoy en día que hace algunos años.

La descertificación no castiga a los traficantes de manera directa, pero es una forma de castigo a una comunidad. Las sanciones impuestas a un país no recaen sobre los narcotraficantes o los campesinos de los cultivos ilícitos. La idea detrás de una sanción de esta naturaleza es que al aplicarla a un gobierno o a grupos dentro de un país, ellos reaccionarán contra la industria ilegal. Se trata de un arma indirecta que puede castigar a los grupos equivocados. En casos extremos, las sanciones comerciales reducirán las exportaciones y la reserva de divisas de un país, y en realidad pueden aumentar su dependencia de las drogas. Además, éste es un tipo de sanción comunal repulsiva para la mayoría de estadounidenses³³⁷. Las limitaciones de la certificación tienen amplio reconocimiento dentro y fuera del gobierno de los Estados Unidos. En efecto, hay consenso en cuanto a que la certificación es un arma obtusa que no permite afinar los objetivos de una política (Thoumi, 1999).

Después de la descertificación de Colombia, el gobierno de los Estados Unidos no impuso ninguna sanción discrecional de tipo económico, y las no discretionales no tuvieron impacto alguno sobre la economía colombiana. Sin embargo, la Oficina de Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos (U.S. Government Accounting Office —GAO—) cree que, en balance, vulneran los negocios estadounidenses en Colombia, especialmente al eliminar el seguro contra la expropiación para los inversores.

Algunos podrían afirmar que la amenaza de las sanciones es más importante que las sanciones mismas, incluso a pesar del hecho de que todas las medidas que tomó el gobierno de los Estados Unidos por cuenta de la descertificación de Colombia podrían haberse tomado sin ella. Entre éstas se incluyen recortes a la asistencia internacional, cancelaciones de visa a altos funcionarios del gobierno, lo cual incluyó al entonces presidente Samper, y votos negativos en el Banco Mundial y en el BID.

Durante los años que Colombia estuvo descertificada (1996 y 1997), los Estados Unidos tuvieron una confrontación de políticas con el ejecutivo colombiano. Al mismo tiempo desarrolló fuertes relaciones con la Policía, bajo la dirección del general Rosso José Serrano³³⁸, lo cual creó conflictos considerables con el gobierno colombiano sobre los canales apropiados para las relaciones entre los dos países³³⁹. En contraste,

³³⁷ En efecto, después del Holocausto y el Movimiento de Derechos Civiles, la sociedad estadounidense y las tradiciones legales han repudiado el hecho de castigar a una persona por lo que es (raza, religión, género, nacionalidad, orientación sexual) independientemente de sus acciones y de su comportamiento individual. Infortunadamente, como se anotó en el capítulo primero, la guerra de las drogas es una excepción que requiere el sacrificio de muchos de los más venerados principios de la sociedad estadounidense.

³³⁸ Postulado por los Estados Unidos para el título de “mejor policía del mundo”, que recibió en 1997.

³³⁹ Es interesante anotar que una entrevista realizada por el autor con un empleado de alto nivel del Senado de los Estados Unidos, en julio de 1999, reveló que durante la administración Samper el agregado de Policía de la Embajada de Colombia en Washington se convirtió en el principal vínculo entre los dos gobiernos en aspectos relacionados con drogas ilícitas. El hijo de Serrano también fue nombrado en un puesto diplomático de bajo nivel en Washington. Cuando se posesionó la administración Pastrana, en agosto de 1998, Luis Alberto Moreno, el nuevo embajador de Colombia, encontró muy inconvenientes los vínculos de Serrano con el gobierno de los Estados Unidos. Impuso un nuevo oficial como agregado y despidió al hijo de Serrano. La derecha política de los Estados Unidos estaba muy preocupada con la posibilidad de que Serrano abandonara el gobierno colombiano. Sin embargo, cuando Serrano

durante este período México recibió la certificación total a pesar de sus numerosos escándalos, pero los Estados Unidos ni confiaban ni tenían una relación funcional con la policía mexicana³⁴⁰.

Thoumi (1999), basado en entrevistas con analistas que estudian las políticas antidrogas estadounidenses y europeas y con artífices y asesores de política estadounidenses, confirma que el proceso de certificación se ha convertido, en los Estados Unidos, en un aspecto cada vez más incómodo de la política exterior sobre la droga. La mayoría afirma que se trata de una política sin refinamiento que los coloca en la posición de juez ante el mundo. Frecuentemente se convierte en un obstáculo para otras, más efectivas, medidas diplomáticas. Más aún, la certificación es odiosa para el resto del planeta y puede aumentar de manera innecesaria las fricciones internacionales. Una minoría reconoce estos inconvenientes y admite que la certificación es un arma pendenciera, pero alega que funciona en tanto los países han reaccionado a ella y han asumido políticas que complacen a los Estados Unidos. Simplemente afirman que si amedrentar a los países es efectivo en la guerra contra las drogas, hay que hacerlo.

Ese estudio también muestra que el ciudadano común sabe poco o nada y no tiene interés en aprender sobre la certificación. La mayoría la considera como un proceso político de las relaciones internacionales, el cual no es asunto suyo. En la opinión de varios de los entrevistados, gran parte de los miembros del Congreso de los Estados Unidos no tiene clara la importancia ni tampoco las posibles consecuencias de la certificación. El número de congresistas que tiene algún conocimiento sobre los países descertificados es mínimo (Thoumi, 1999: 143).

A pesar del desconocimiento de la ciudadanía y de los congresistas, durante los últimos años el proceso de certificación ha sido altamente cuestionado. Primero, la industria ilegal ha cambiado considerablemente desde 1986, año en que fue aprobada la ley de certificación. Hoy hay muchos más países que producen y trafican con drogas, o que son puntos de tránsito o lavado para la industria ilegal. Un proceso de certificación aplicado a todos ellos crearía fricciones con muchos países, lo cual incluye algunos de los principales socios comerciales y financieros de los Estados Unidos.

Segundo, la experiencia de Colombia resalta la complejidad del problema de la droga y la necesidad de contar con políticas más finas y variadas. La certificación se puede convertir en camisa de fuerza que vulnere la política exterior estadounidense.

Tercero, la experiencia con México muestra que si bien aplicar una camisa de fuerza en una política exterior puede acarrear grandes costos, no aplicarla puede resultar en una arbitrariedad política que va en contra de los sentimientos de muchos estadounidenses. Para la mayoría de los analistas y de los legisladores, la certificación de México y la descertificación de Colombia en 1997 fueron arbitrarias. Lo mismo se afirma sobre la descertificación automática de Irán hasta 1999, país que implementa algunas de las más draconianas y represivas políticas antidrogas del mundo.

Estos factores han promovido la búsqueda de una alternativa para la descertificación. Por una parte, el ejecutivo estadounidense se siente atrapado, pues la certificación es el resultado de una ley que tiene que respetar. Una jugada del ejecutivo en la dirección de cambiar la ley requiere que éste someta opciones viables al Congreso. Infortunadamente, todos sus miembros creen que tienen que mostrar a sus electores

apoyó a Pastrana en el momento de la renuncia del ministro de Defensa Rodrigo Lloreda cuando 17 generales del ejército amenazaron con hacer lo mismo, la posición de Serrano en el gobierno de Pastrana se fortaleció. Esto parece haber resuelto el conflicto, dentro del gobierno colombiano, sobre los canales que usaban los Estados Unidos en su relación con Colombia.

³⁴⁰ La versión del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre por qué Colombia fue descertificada y México no, es que el presidente colombiano Ernesto Samper buscó activamente fondos para su campaña provenientes de la industria de las drogas ilegales mientras que su contraparte mexicana, el presidente Ernesto Zedillo, se opuso activamente a ella. Sin embargo, admiten que la penetración por parte de la industria ilegal en sectores del gobierno mexicano era muy profunda y comparable a la colombiana.

que son duros contra las drogas, y promover un cambio en las leyes los pone en riesgo de ser tildados de “blandos” en lo que a ellas respecta.

Una posible alternativa sería la creación de un sistema multilateral de certificación, el cual también es una meta que los países latinoamericanos, en especial México, recibirían con beneplácito. Esta alternativa se explora en la siguiente sección.

4. ¿Hay alguna alternativa multilateral?

La respuesta corta a esta pregunta es: “tal vez no”. Un sistema multilateral dentro del marco de la OEA (Organización de Estados Americanos), Naciones Unidas o cualquier otro cuerpo independiente, no satisfaría simultáneamente a los legisladores estadounidenses y a los del resto del mundo. Los primeros querrían un sistema que, evitando los costos políticos de la certificación, promoviera sus políticas y sanciones. Los del resto del mundo quisieran un sistema que colocara a los países en un punto más equilibrado. Probablemente apoyarían un panel internacional de revisión de desempeño que advirtiera y aconsejara, pero que no sancionara.

Desde el punto de vista estadounidense, un sistema multilateral no sustituiría, pero sí complementaría la descertificación. Varias razones apoyan este punto de vista. Primero, los estadounidenses son cautelosos con respecto a la dinámica de los cuerpos internacionales, que tienden a evitar las sanciones. Segundo, también son conscientes de las dinámicas de las burocracias, en las cuales el consenso se logra cuando se encuentran mínimos comunes denominadores. Esto llevaría a medidas que sentaran precedentes más débiles y no conduciría a que los países impusieran sanciones más fuertes.

La creciente complejidad, y tamaño, de las relaciones internacionales dentro del marco de una economía globalizada hace improbable la alternativa multilateral. El profesor Phil Williams enumera diez razones por las cuales un sistema multilateral no sería satisfactorio para los Estados Unidos (Thoumi, 1999: 182):

- a) El número de países involucrados sería demasiado grande para facilitar un consenso. Es posible que las discusiones sean muy largas y prolijas y los resultados concretos difíciles de lograr.
- b) Los países relevantes tienen una gran diversidad de sistemas legales y organizaciones criminales, lo cual dificultaría el desarrollo de una agenda común.
- c) Muchos países tienen estados débiles, y sus sistemas de administración de justicia tienen en cuenta puntos muy variados de eficiencia.
- d) La corrupción es endémica en muchos países.
- e) Es posible que algunos países deserten luego de firmados los acuerdos, pues los paraísos fiscales y similares no están interesados en ningún tipo de cooperación seria.
- f) El nuevo carácter multilateral suscita muchas preguntas relacionadas con la soberanía nacional, las cuales pueden generar fuerte oposición en el ámbito nacional y presentar problemas constitucionales.
- g) La distribución de los beneficios de un acuerdo multilateral es muy desigual entre los países involucrados. Muchos de entre los posibles acuerdos podrían generar beneficios para algunos países y costos para otros.
- h) Es probable que el único consenso posible sea un mínimo común denominador que no sería satisfactorio para los Estados Unidos.
- i) Los incentivos para incumplir los acuerdos internacionales son elevados. En efecto, el carácter multilateral bien puede convertirse en excusa para la dilación y la inacción.
- j) Es probable que la forma de los acuerdos acabe siendo más importante que su sustancia, de manera que su cumplimiento no produciría resultados.

Desde el punto de vista de países diferentes a los Estados Unidos, existen otras razones para que un sistema multilateral de evaluación del desempeño no sea satisfactorio. La mezcla de puntos de vista morales, penales y de salud pública que orienta las políticas actuales es peculiarmente estadounidense y otros países lo comparten sólo de manera parcial. En Europa se considera que la causa del problema de la droga reside principalmente en dificultades sociales internas. En aquellos países no se condona el uso de la droga, pero tampoco está satanizado. En América Latina hay consenso en que los Estados Unidos no hacen lo suficiente para reducir la demanda. Esto quiere decir que los cuerpos multilaterales no estarán de acuerdo con un sistema que se parezca a la actual certificación. Al mismo tiempo, los Estados Unidos estarían dispuestos a sustituir el suyo por un sistema multilateral sólo si los resultados fueran por lo menos tan fuertes como los de la actual certificación. No es probable que aprueben un sistema que perciban como debilitado por las negociaciones internacionales.

Un proceso de evaluación multilateral también abriría aquello que, desde el punto de vista de los Estados Unidos, sería una caja de Pandora. Cualquier sistema multilateral de evaluación tendría que estudiar a los países productores de todos los estupefacientes. Los Estados Unidos son uno de los mayores productores mundiales de muchas drogas sintéticas, y también un gran productor de marihuana. Una evaluación externa de los Estados Unidos forzará un escrutinio interno similar al que hoy en día impone a otros países. Preguntas como: ¿están los Estados Unidos haciendo todo lo que pueden para eliminar la producción de drogas? ¿Corrompe el tráfico de drogas a las instituciones estadounidenses? ¿Se están beneficiando los bancos de los Estados Unidos del lavado de dineros? ¿Existe alguna contraparte estadounidense de los traficantes colombianos? ¿Cuánto ingreso de los guetos proviene de las drogas ilícitas? ¿Son cómplices en el lavado las corporaciones estadounidenses? Estas preguntas tendrán que ser respondidas. Me temo que muchos estadounidenses reaccionarán de manera negativa a la interferencia extranjera en lo que parece ser un asunto de política interna.

Estas preguntas también suscitan puntos interesantes. Si los funcionarios de los Estados Unidos creen que la certificación es un instrumento eficaz en la lucha contra las drogas, ¿por qué no aplicarla internamente? Dos posibilidades se vienen a la mente. Una sería una certificación, por parte del gobierno federal, de los gobiernos estatales y locales. Por ejemplo, todos los alguaciles de Policía que erradicaron de manera activa campos de marihuana en la parte oriental de Kentucky perdieron su reelección a comienzos de los años noventa (Clayton, 1995). ¿Debería un cuerpo internacional exigir que el gobierno federal descertificara a Kentucky y recortara todas sus transferencias federales hacia ese estado? La segunda opción es una certificación corporativa. Como ya se anotó, las exportaciones de compañías tabacaleras estadounidenses y británicas a Aruba durante muchos años equivalían a un 25% del ingreso nacional de dicha isla (Steiner, 1997). El principal importador en Aruba era bien conocido, y la mayoría de esos cigarrillos eran reexportados de contrabando hacia Colombia como parte de esquemas de lavado de dólares. Situaciones similares surgen en casos de exportaciones de contrabando de computadoras, electrodomésticos y otras, hacia los países andinos. ¿Estarían dispuestos los Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países desarrollados a someterse a la obligación de establecer sistemas para certificar que sus corporaciones son cómplices explícitos o implícitos de los narcotraficantes?

A pesar de las dificultades y recelos de un cuerpo internacional de evaluación, en la OEA se ha establecido un MEN (Mecanismo de Evaluación Multilateral), el cual requiere que cada país miembro llene formularios respecto a una larga lista de indicadores que reflejan sus esfuerzos en la lucha contra las drogas. El primer año ésta incluyó 61 indicadores diferentes sobre la existencia de legislación e instituciones diseñadas para combatir las drogas y los resultados obtenidos en términos de presos, incautaciones, erradicaciones, etc. Estos indicadores reportados por los gobiernos se debaten en reuniones donde participan todos los miembros y en la que se formulan recomendaciones. En el período siguiente se discuten los

avances en la adopción de las recomendaciones. Sin embargo, todo esto se hace sin exigir resultados a los países y sin sanciones.

Los principios del MEM son³⁴¹:

1. El respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y el orden jurídico interno de los Estados.
2. La reciprocidad, la responsabilidad compartida, la integralidad y el equilibrio en el tratamiento del tema.
3. La observancia de la estrategia antidrogas en el hemisferio y los acuerdos e instrumentos internacionales vigentes.

Sus características principales son:

1. Gubernamental, único y objetivo con la participación de representantes especializados de los gobiernos.
2. Transparencia, imparcialidad e igualdad para asegurar una evaluación objetiva.
3. Participación plena y oportuna de los Estados, basada en normas y procedimientos de aplicación general, mutua y previamente establecidos, para garantizar un proceso equitativo de evaluación.
4. La exclusión de sanciones de cualquier naturaleza.

Como podía esperarse, cuando el primer informe fue publicado a principios de 2001, nada ocurrió. Es claro que el MEM cuenta con el apoyo de los países latinoamericanos y caribeños, pero las razones ya indicadas señalan que no sustituirá la certificación de los Estados Unidos. Podría, sin embargo, disminuir su perfil y su importancia, y hacer más evidentes los elementos arbitrarios inherentes a tal práctica. Los países latinoamericanos y del Caribe darían la bienvenida a un proceso de este tipo.

B. ¿SE DEBERÍAN LEGALIZAR LAS DROGAS?

1. La legalización³⁴² no es asunto de los países andinos

Muchos analistas andinos han propuesto la legalización como solución al “problema de las drogas”. La mayoría de dichas recomendaciones se han hecho sin presentar propuestas formales, y se limitan a ser simples planteamientos de como “Las drogas se deberían legalizar en los Estados Unidos”. La mayor parte de las veces, las afirmaciones de este tipo son simples respuestas a la sólida convicción de que las políticas actuales se han hecho extremadamente costosas para los países andinos. La mayoría de las afirmaciones a favor son más una petición desesperada de ayuda para el manejo de las drogas en las sociedades que una propuesta formal de legalización. A pesar de la frecuencia de este tipo de propuestas, se ha aceptado ampliamente que la legalización de las drogas en la región andina es imposible, a menos que los Estados Unidos procedan primero. El enfoque de las políticas estadounidenses sobre el control de la oferta hace imposible otorgar un estatuto de legalidad a las plantaciones de coca y amapola y al refinamiento de cocaína y heroína. Sin embargo, ha sido posible hacer avances de facto y de jure en la despenalización del consumo. De hecho, en la mayor parte de la región no se enjuicia a los consumidores si se les encuentran dosis personales, aunque muchos tienen que pagar una “mordida”.

La “legalización” cubre una muy amplia combinación de posibilidades que oscilan entre el comercio absolutamente libre hasta la prohibición total. Cualquier propuesta seria de despenalización-legalización debería responder preguntas fundamentales, como ¿deberían ser los mercados absolutamente libres?

³⁴¹ En la página web de la OEA se encuentra información detallada al respecto.

³⁴² A propósito, el término “legalización” no es jurídicamente acertado, pues todas las drogas ya han sido legalizadas, en el sentido de que existen muchas leyes que regulan su producción, comercialización y consumo.

¿Debería haber restricciones en cuanto a la edad del consumidor y las ventas? ¿Deberían los médicos controlar los mercados? ¿Deberían los gobiernos monopolizar los mercados? ¿Debería exigírsele a los compradores registrarse en agencias gubernamentales encargadas de prevenir la adicción y suministrar tratamientos? ¿Debería liberalizarse el mercado de algunas drogas, como la marihuana, pero no los de cocaína o heroína? En un ámbito más sofisticado, se deberían enfrentar otros asuntos, como ¿cuáles serían los efectos específicos de la liberación de los mercados para la región y los países? ¿Conduciría esto a una reorganización significativa de la industria de las drogas en los países involucrados? ¿Qué regiones se deprimirían o se beneficiarían a causa de dichos cambios? ¿Estaría la despenalización vinculada a un perdón generalizado para aquellos que cometieron delitos relacionados con el narcotráfico antes del cambio en las políticas? ¿Continuarían funcionando los programas vigentes de desarrollo alternativo? Éstas y muchas otras preguntas importantes no han sido siquiera planteadas por quienes claman por la despenalización y la legalización.

Tanto los analistas como los encargados de formular las políticas en los países andinos saben bien que no es factible despenalizar las drogas de manera unilateral. Lo máximo que podrían hacer es tolerar su consumo y la posesión de dosis personales. Más aún, a pesar de que los estudios andinos sobre las drogas simpatizan con la despenalización o con la legalización, no se trata de una alternativa popular para la mayoría de los residentes de los países andinos³⁴³, ni tampoco de los líderes de la guerrilla³⁴⁴.

Otro obstáculo importante para un debate significativo sobre legalización - despenalización es el lamentable desconocimiento, tanto en los Estados Unidos como en los países andinos, de la situación real en los otros países. Por ejemplo, en América Latina hay una enorme carencia de conocimiento sobre las complejidades de la formulación y praxis de las políticas antidrogas en los Estados Unidos³⁴⁵. En dicho país hay muy poco reconocimiento de la incapacidad real de algunos estados latinoamericanos de hacer cumplir las leyes. En ambas partes, la falta de conocimiento refuerza la desconfianza mutua.

No sorprende entonces que la mayoría de los debates serios sobre la legalización - despenalización haya tenido lugar fuera de los países andinos, especialmente en los Estados Unidos y Europa donde, a pesar de los esfuerzos hechos, no han avanzado realmente lo que ha llevado a reconocer cada vez más su esterilidad

2. El estéril debate legalización-penalización

En este debate se presentan varios argumentos. Primero, los basados en la moral o en la filosofía. Las personas que están en favor de la penalización afirman que el consumo de drogas es o un pecado o un comportamiento anti ético que debería ser castigado o eliminado. Los favorables a la legalización afirman que las personas deberían poder consumir drogas, especialmente en privado, y que no es asunto del Estado interferir con la libertad individual. En segundo lugar, argumentos sobre los costos del uso de drogas y la adicción, los cuales comparan los costos de las políticas actuales con aquellos de posibles alternativas.

³⁴³ Una extensa encuesta que cubrió la mayor parte de América Latina mostraba que una gran mayoría de la población no estaba en favor de la legalización (Thoumi, 1999). Un estudio más reciente realizado en Colombia confirma esta apreciación (Lemoine, 2000).

³⁴⁴ Como se vio en el capítulo sexto, las guerrillas colombianas se benefician notablemente de las actividades relacionadas con el tráfico ilegal de drogas, pero no son tolerantes con respecto a su uso en las regiones que controlan, y tienen políticas draconianas en su contra. Se sabe que advierten dos veces a los consumidores de drogas antes de asesinarlos si no las abandonan (Molano, 1987)

³⁴⁵ Por ejemplo, una entrevista del autor con el candidato presidencial Horacio Serpa en Bogotá, en abril de 1998, en plena campaña, indica que a pesar de expresar continuamente en sus discursos quejas contra la falta de acciones contra las drogas dentro de los Estados Unidos, no sabía cuánto gastan en la lucha contra las drogas, ni cuántos presos hay en las cárceles por crímenes y delitos relacionados con drogas, ni el alcance de los programas educativos, etc.

Tercero, argumentos basados en el temor a lo desconocido, en prejuicios o en nociones erróneas. El conocimiento sobre los efectos del consumo de las drogas ilícitas es bastante imperfecto. Por ejemplo, se afirma que el consumo de marihuana conduce al de drogas más fuertes. Sin embargo, la mayor parte de los usuarios de marihuana nunca salta a otras drogas. ¿Qué hace que un individuo pase de una droga “introductoria” a otra? ¿Son la personalidad y los factores sociales, y no los efectos de la marihuana, lo que determina el salto? Si desapareciera una droga “introductoria”, ¿ésta sería remplazada por otra que cumpliera la misma función? Más aún, la mayoría de la gente que usa o ha usado drogas funciona adecuadamente en su comunidad. En los Estados Unidos muchos ciudadanos de la generación del *baby boom* no llegaron a inhalar, pero muchos sí lo hicieron³⁴⁶.

Un efecto perverso del hecho de haber declarado ilegal una droga específica es que la sociedad solamente observa los extremos de la distribución del consumo, pero no la distribución misma, es decir, es relativamente fácil identificar casos problemáticos y de extrema adicción, pero la mayoría de los usuarios de drogas ilegales aún permanece “en el closet”. El público sólo sabe lo que ocurre en los peores casos, los cuales muy probablemente son muy diferentes de los más comunes. Esto dificulta en extremo la evaluación de los efectos reales de las drogas. Si la legalización o liberalización de las drogas ocurriera hoy, el consumo aumentaría, pero no sabemos hasta qué punto. Otros prejuicios también hacen que los debates sobre las políticas actuales sean difíciles. Como se ha anotado de manera extensa en diversos estudios (Falco, 1994; Musto, 1987) y en el capítulo primero, en los Estados Unidos se han asociado las drogas con los negros, los hispanos y los chinos, y los temores de carácter xenófobo y racistas han influido sobre las actitudes del público hacia ellas.

Estas realidades posibilitan el hecho de que los debates sobre la legalización - penalización se conviertan en diálogos de sordos, al final de los cuales no hay progreso hacia una mejor comprensión de los problemas del consumo de drogas, ni tampoco hacia un mejoramiento en la formulación e implementación de las políticas. La enorme carga emocional que subyace en muchos debates tiende a eclipsar la complejidad de muchos asuntos, y muchos de los participantes se inclinan a considerarlos como si las opciones fueran opuestas absolutas, blancas o negras, todo o nada. Al mismo tiempo, es muy difícil encontrar satisfacción con el actual desempeño de las políticas antidrogas. Incluso aquellas personas que las apoyan se dan cuenta de que no funcionan de la manera esperada. Sin embargo, consideran que cualquier estrategia de liberalización sería peor que la actual situación de insatisfacción.

La fuerza política de aquellos que apoyan las políticas represivas contra las drogas es muy grande, hasta el extremo de que defender puntos de vista diferentes representa un enorme riesgo político. Casi todos los políticos —independientemente de sus propias convicciones— evitan dar su apoyo a estrategias menos represivas, ante el temor a recibir la acusación de ser “blandos” con respecto a las drogas. Como se anotó en el capítulo primero, los analistas se encuentran en una situación similar. Es muy frustrante ver que personas brillantes y muy educadas se sienten obligadas a iniciar cualquier discusión sobre políticas antidrogas afirmando expresamente que, aunque critican las actuales, no están en favor de la legalización.

El fracaso y complejidad de las políticas actuales, así como la dificultad para debatir alternativas que promuevan el avance de estrategias más efectivas dentro del contexto del debate sobre la despenalización-legalización han comenzado a cambiar los discursos sobre las políticas en contra de las drogas. Paulatinamente, la gente se va alejando de la discusión sobre la despenalización o la legalización para

³⁴⁶ Durante la preparación de un estudio (Thoumi, 1999) entrevisté a 18 estadounidenses involucrados en la formulación, la implementación, el estudio y el análisis de políticas en contra de las drogas. Entre ellos se contaban empleados de alto nivel del Congreso, profesores y analistas de centros de pensamiento. Durante la entrevista, tres de ellos me dijeron, de manera espontánea, que ellos habían usado drogas en el pasado, y uno llegó a confesar que aún era un usuario ocasional de marihuana.

empezar a favorecer manejos que busquen la “reducción del daño”. En este grupo de personas se cuentan muchos analistas y algunos funcionarios responsables de la formulación de políticas que no están comprometidos ideológicamente con ninguno de los extremos³⁴⁷. Sin embargo, después de varios años de utilizar el término “disminución de daño”, ya éste ha empezado a ser desechado porque muchos “halcones” consideran que es simplemente una forma de hablar de liberalización del mercado sin decirlo. Por eso, hoy muchos artífices y analistas que simplemente se refieren a políticas de reducción de daño sin hacer referencia a ese término.

3. ¿Qué se puede hacer?

Comencemos con un punto fundamental y a la vez trivial. Para entender la razón por la cual una determinada política es exitosa o fracasa, es necesario comprender por qué se producen y se consumen las drogas. Este libro es un intento por avanzar en la búsqueda de respuestas desde el punto de vista de la oferta. El capítulo segundo muestra que ni las afirmaciones simplistas —del tipo de “las drogas son un buen negocio” o “donde hay demanda hay oferta”— ni las teorías tradicionales de las ventajas comparativas pueden explicar la estructura de la producción ilegal o el patrón de comercio internacional de bienes ilegales. Como se ha elaborado de manera extensa a lo largo de este libro, las razones por las cuales un país produce drogas ilícitas son complejas y se relacionan con instituciones sociales básicas. En efecto, su producción es sintomática de otros problemas sociales, como la carencia de capital social, la debilidad de un Estado, la rapidez en el cambio en la estructura y valores sociales, entre otras.

Al estudiar el lado de la demanda, también se encuentra que el análisis económico convencional se queda corto. Preguntas como ¿por qué el consumo de drogas en los Estados Unidos parece fluctuar en ciclos de entre cuarenta y cincuenta años? (Musto, 1992) ¿Por qué fue el *crack* la droga más consumida en algunas ciudades estadounidenses?, y ¿por qué drogas diferentes se concentraron en otras ciudades? En los países andinos el precio minorista de la cocaína pura (entre US\$3 y US\$5 por gramo) es muy bajo en relación con el del alcohol, cuyo consumo excesivo es predominante. Entonces, ¿por qué no hay allí un uso extendido de cocaína? ¿Por qué razón consideran los consumidores que diversas drogas sustituyen o complementan a otras? ¿Por qué en algunos casos el alcohol parece suplir la droga ilícita y en otros casos no? ¿Por qué es el consumo de heroína mucho más elevado en Europa que en los Estados Unidos? Infortunadamente, el análisis convencional de la oferta y la demanda no puede responder estas preguntas. Como ya se anotó, estos hechos han llevado a economistas como Reuter a afirmar que otros cambios sociales han desempeñado papeles preponderantes en la generación de demanda de drogas ilícitas.

Durante los últimos cincuenta años los Estados Unidos han experimentado cambios radicales que han debilitado o roto controles a los comportamientos sociales antes considerados anormales. El descenso de la discriminación racial, de género y de orientación sexual, el fortalecimiento de los derechos humanos individuales, las nuevas restricciones a las acciones y métodos policivos, la desmembramiento de la familia extensa y los cambios sustanciales en el papel de la mujer dentro de la sociedad y la fuerza laboral, el agudo descenso en el tiempo que dedican los padres y parientes al cuidado y socialización de los niños, la destrucción de los barrios urbanos y las estructuras sociales en los guetos negros e hispanos, la pérdida considerable de prestigio del trabajo manual, y otros cambios similares han contribuido a aumentar la demanda de drogas ilícitas. Estos cambios han afectado las actitudes de la gente hacia las drogas, pero aún se requiere mucha investigación para entender de qué manera afecta cada variable su consumo (Reuter, 1997).

³⁴⁷Véase, por ejemplo, Reuter (1994 y 1997) y Caulkins y Reuter (1997).

Para lograr que las políticas contra las drogas sean más efectivas, es necesario despojarlas antes de su carácter demoniaco. Con esto quiero decir que es vital que seamos capaces de ver las drogas no sólo como problema moral o de salud pública (y en verdad lo son), sino también como un complejo fenómeno con aspectos sociales, políticos, económicos, antropológicos y ambientales que deberían considerarse. El punto es simplemente que nadie debe comprometerse con la legalización o con la penalización en sí mismas, sino que cada opción en la formulación de una política sea juzgada según sus propios méritos. Hacer esto es fundamental para lograr establecer claramente cada meta de la política en cuestión, sentar parámetros de evaluación, y tomar en cuenta estrategias alternativas.

Para avanzar es preciso fomentar una discusión en la cual cada proponente de una política comience por explicar con claridad los supuestos que ha utilizado para llegar a su posición. Estos supuestos deberán ser cuestionados y, si es posible, probados para verificar su validez. De este modo se permitirá que todos los participantes entiendan, al menos, de dónde provienen los argumentos de los otros e identifiquen las raíces de sus diferencias. Por ejemplo, si el argumento de una persona se basa en el supuesto de que el consumo de narcóticos es moralmente malo, al menos así se dejará sentado que las políticas que derivan de dicho supuesto intentarán lograr el acuerdo del resto de las personas con el marco de referencia moral que lo sustentan. De manera alternativa, si se considera que el consumo es malo a causa de sus efectos sobre la sociedad, al menos aquí se trata de un asunto empírico. Algunas de las variables relevantes (tal vez no todas) pueden ser medidas, y las hipótesis discutidas y probadas.

El enfoque basado en la “reducción del daño” es un avance en esta dirección. Se acepta que es imposible eliminar el consumo de drogas (al menos en un período de corto plazo, o que sea relevante para la política) y se argumenta en favor de políticas que apunten hacia la disminución al mínimo de los costos sociales del consumo. Desde el punto de vista de la oferta también es posible formular políticas de este tipo, pero es poco probable que éstas sean implementadas a causa del hecho de que la fuerza de las medidas está orientada hacia la eliminación de la oferta³⁴⁸.

El debate sobre las políticas también debería preocuparse por los costos internacionales de distribución, así como con los beneficios de ciertas políticas. Conforme a lo argumentado extensamente en el pasado (Thoumi, 1994 y Thoumi, 1992) y a lo largo de este libro, Colombia era el mejor lugar para la industria ilícita en Los Andes, y parece haberse beneficiado de ella durante las primeras etapas de su desarrollo. Como se mostró en el capítulo sexto, sin embargo, en el largo plazo el país ha pagado un altísimo precio por los beneficios económicos que recibió.

Las políticas represivas han concentrado sus costos en Colombia y en los guetos de las ciudades estadounidenses, y los beneficios percibidos se han concentrado en la vertiente predominante de esa sociedad que se siente (correcta o erróneamente) protegida, y en otros países productores. Tanto esta distribución como las de costos y beneficios de otras combinaciones de políticas, deberían ser materia de investigación y de debate abierto.

Para la mayoría de los responsables de la formulación de políticas, el requisito de una profunda comprensión de las causas estructurales del consumo, de la producción y del tráfico de drogas no resulta ser un planteamiento muy atractivo. Se trata de un proceso bastante impopular, ya que obliga al cuestionamiento de la ética de cada sociedad específica. Los comportamientos que se han establecido a lo largo del proceso de socialización de los individuos están profundamente arraigados y es muy difícil

³⁴⁸ Por ejemplo, en 1995 yo presenté un pequeño proyecto al Plante, en el cual proponía difundir en la radio, en las regiones cultivadoras de coca y amapola, algunos breves anuncios dirigidos a los cultivadores con el fin de instruirlos en cuanto a la manera de proteger el medio ambiente. Sería algo así como “Estimado cocalero, sabemos que lo que usted hace es ilegal; por favor no siga haciéndolo. Pero si sigue, por favor no use Paraquat y no tire los residuos químicos de la refinación de cocaína ni al suelo ni a los ríos”. Esta idea fue rápidamente descartada por provenir de un “ingenuo” y “poco realista” académico.

cuestionarlos o cambiarlos. Para la mayoría de las personas esto implicaría cuestionar elementos básicos de su identidad³⁴⁹. No es coincidencia que los políticos eviten verse involucrados en estos asuntos.

Desde el punto de vista de los gobiernos estadounidense y andinos, la cuestión es simplemente que ambas partes enfrentan un problema que no se puede resolver mediante políticas comunes. Al observar a los países andinos, uno encuentra que sus Estados no cuentan con el desarrollo institucional que les permita eliminar las drogas. Al considerar a los Estados Unidos, se encuentra una democracia fuerte y bien organizada que, justamente por su grado de avance, debe respetar los derechos civiles y no puede controlar las drogas sin violarlos. En efecto, para eliminar el narcotráfico en los Estados Unidos, el gobierno tendría que utilizar métodos totalitarios, hasta el punto de que muchos estadounidenses no querrían vivir en su país. El punto central aquí es que cuando los cambios en la oferta y la demanda de drogas son producto de desarrollos sociales estructurales que han debilitado los controles sociales, para que las políticas que alteran los precios y ganancias de las drogas sean exitosas es necesario hacerlas cada vez más represivas.

Un nuevo debate debería iniciarse haciendo muchas preguntas específicas sobre el consumo y la producción, e intentando responderlas de manera rigurosa. Interrogantes como los mencionados, y otros como ¿por qué hay tantos países que podrían producir drogas y no lo hacen? ¿Cuál es el papel de los sistemas represivos en esos países? ¿Sería posible implementar sus políticas en regímenes no autoritarios? ¿Qué cambios sociales han contribuido al desarrollo de la producción, del tráfico y del consumo de drogas? ¿Cómo han contribuido? ¿Cuál ha sido el papel del capital social en estos procesos? ¿Por qué las comparaciones entre el consumo de drogas en los diferentes países muestran que el consumo no está relacionado con los precios? ¿Por qué no ha aumentado el consumo de cocaína en los Estados Unidos durante los años noventa a pesar de que los precios han sido mucho más bajos que en la década anterior? Claramente, esta lista no es exhaustiva y se presenta solamente como ilustración del tipo de preguntas que deberían plantearse. Cuestionamientos como éstos son los que un buen psiquiatra haría a un país que yaciera en su diván.

Si éstas fueran las preguntas que animaran el debate, entonces adictos, otros usuarios, campesinos cultivadores, manufactureros de drogas, traficantes, lavadores de dineros y otros actores de la industria ilegal no serían considerados solamente como humanos débiles o malvados (que bien podrían serlo), sino como sujetos de las políticas. Éstas serían bosquejadas con metas realistas, y los costos sociales del consumo y producción de narcóticos se minimizarían. Las políticas diseñadas de esta manera se implementarían independientemente del hecho de que las drogas fueran o no legalizadas o penalizadas. En efecto, una vez se elimina el carácter demoniaco de las políticas, el apoyo a la penalización y a la legalización no sería una prueba para demostrar la legitimidad de políticos y analistas, y todas las posibles alternativas estarían abiertas al debate y podrían considerarse por sus propios méritos, como debe ser el caso con respecto a cualquier estrategia.

Este enfoque puede ser criticado porque requiere implementar cambios estructurales en comunidades consumidoras y productoras, los cuales sólo tendrían efectos en el largo plazo. No hay duda de que también muchos pueden descartarlo por considerarlo académico e inútil. La única defensa es que la alternativa es simplemente seguir engañándonos a nosotros mismos con la idea de que continuando con las políticas vigentes vamos a conquistar el problema de las drogas. El presidente Nixon declaró la guerra contra las drogas en 1971. Treinta años después la guerra prosigue, como también persiste el problema. Creo que el año 2002 es el largo plazo desde el punto de vista de 1971, y que esas políticas han fracasado en este tiempo.

³⁴⁹ En otro contexto, ésta es la razón por la cual ha sido tan difícil integrar a la sociedad estadounidense. El gobierno federal obligó a los gobiernos estatales y locales a eliminar la segregación, meta que se ha logrado muy ampliamente. Sin embargo, la integración social requiere alterar comportamientos profundamente arraigados, no sólo leyes. Por eso, no se ha avanzado mucho en ese campo y hoy sigue habiendo muchos barrios segregados.

¿No es ya hora de utilizar un enfoque que reconozca las complejas raíces de la producción, del tráfico y del consumo de drogas?

BIBLIOGRAFÍA

- Agricultural Research Service, 1993, “Crop Substitution Activities in Thailand, 1973-Present”, ensayo presentado en la Consulta Técnica Internacional Sobre el Cultivo Ilícito de Amapola en Latinoamérica, Bogotá, mayo.
- Aguiló S. I., Federico, 1992, *Narcotráfico y violencia*, Cochabamba: CEDIB-IESE.
- Alape, Arturo, 1985, *La paz, la violencia: testigos de excepción*, Bogotá: Planeta.
- _____, 1989, *Las vidas de Pedro Antonio Marín, Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo*, Bogotá: Planeta.
- Alberti, Giorgio y Mayer, Enrique, 1974, “Reciprocidad andina: ayer y hoy”, en Alberti, G. y Mayer, E., (comps.), *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Álvarez, Elena, 1992, “Coca Production in Peru”, en Smith, P. H. (comp.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press.
- _____, “The Political Economy of Coca Production in Bolivia and Peru: Economic Importance and Political Implications”, 1993, en *Center for Policy Research*, University of Albany, State University of New York.
- _____, “Economic Development, Restructuring and the Illicit Drug Sector in Bolivia and Peru: Issues”, 1995, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, No. 3, otoño.
- _____, “Economic Effects of the Illicit Drug Sector in Peru” 1998, en Crabtree, J. y Thomas, J., (comps.), *Fujimori's Peru*, London: University of London.
- Álvarez, Elena y Cervantes, F. Joel, 1996, “The Economic Consequences of the ‘Peruvian Disease’”, en Gonzales de Olarte, E., (comp.), *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*, Coral Gables: North South Center Press, University of Miami.
- Álvarez, Elena y asociados, 1996, *Economic Structure, Size and Economic Implications of Illicit Drugs in Peru*, New York: PNUD.
- Andvig, Jens Christopher y Moene, Karl O., 1990, “How Corruption May Corrupt”, en *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, No. 1, pp. 63-76.
- Antezana, Óscar, 1995, *Bolivia's Coca-Cocaine Sub-Economy in 1994: A Computer Model*, La Paz: USAID.
- Antesana, Oswaldo, 1992, “Evaluación de los programas de desarrollo alternativo”, en SEAMOS, *Impacto de los programas de desarrollo alternativo*, La Paz.
- Arango, Mario y Child, Jorge, 1987, *Narcotráfico: imperio de la cocaína*, México: Diana.
- Arango, Mario, 1988, *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, Medellín: J. M. Arango.

Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), 1995, “Implicaciones económicas del desmonte del cartel de Cali”, en *Carta Financiera*, Bogotá, octubre.

Astete, Inés y Tejada, David, 1988, *Elementos para una economía política de la coca en el Alto Huallaga*, Lima: PNUD.

Ayala, Víctor Hugo, 1999, “La economía de la hoja de coca”, en Gamarra, E. y Thoumi, F. E. (comps.), *Drogas ilícitas en Bolivia*, La Paz: PNUD. (Libro políticamente incorrecto no publicado)

Balakar, James B. y Grinspoon, Lester, 1984, *Drug Control in a Free Society*, Cambridge University Press.

Banco de la República, 1994, *Comments to the Document Colombian Economic Reform. The Impact of Drug Money Laundering within the Colombian Economy*, Bogota: Intelligence Division of the United States Drug Enforcement Agency (sic) (DEA), Bogotá: Banco de la República.

Banco Mundial, 1995, *World Development Report 1995*, Washington.

_____, 1996, “Illegal Drugs in the Andean Countries: Impact and Policy Options” en *Report No. 15004 LAC Draft Confidential*, Washington, 22 de enero.

_____, 1997, “Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank”, en *Poverty Reduction and Economic Management Network*, Washington: Banco Mundial.

Bardhan, Pranab, 1997, “Corruption and Development: A Review of the Issues”, en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV, septiembre.

Bascopé Aspiazu, René, 1993, *La veta blanca: coca y cocaína en Bolivia*, La Paz: Ediciones Gráficas.

Baum, Dan, 1996, *Smoke and Mirrors: The War on Drugs and the Politics of Failure*, Boston: Little Brown and Company.

Becker, Gary, 1968, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, en *Journal of Political Economy*.

_____, 1976, *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Bedoya, E., 1990, *Las causas de la deforestación en la amazonía peruana: un problema estructural*, Binghamton, N. Y.: Clark University e Institute for Development Anthropology.

Bedregal, Guillermo y Viscarra, Ruddy, 1989, *La lucha boliviana contra la agresión del narcotráfico*, La Paz: Los Amigos del Libro.

Bejarano, Jesús Antonio; Echandía Castilla, Camilo; Escobedo, Rodolfo y León Queruz, Enrique, 1997, *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá: FONADE y Universidad Externado de Colombia.

Bejarano, Jorge, 1947, *El cocaísmo en Colombia*, ensayo presentado a la Academia Colombiana de Medicina, Bogotá.

Bertram, Eva; Blachman, Morris; Sharpe, Kenneth, y Andreas, Peter, 1996, *Drug War Politics: The Price of Denial*, The University of California Press.

Betancourt, Darío y García, Martha L., 1994, *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: historia social de la mafia colombiana (1965-1992)*, Bogotá: Tercer Mundo.

Blanes, José y Mansilla, H. C. F., 1994, *La percepción social y los hechos reales del complejo coca/cocaína: implicaciones para la formulación de una política nacional*, La Paz: SEAMOS, Investigación para el Debate No. 9.

Bolin, Inge, 1998, *Rituals of Respect: The Secret of Survival in the High Peruvian Andes*, Austin: University of Texas Press.

Bonilla, Adrián, 1991, “Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas”, en Bagley, B.; Bonilla, A., y Páez, A. (comps.), *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*, Quito: FLACSO y North South Center de la University of Miami.

Caballero, Antonio, 1996, “El costo de dos visas”, en *Semana*, No. 744.

_____, 1999a, “Sólo somos tres”, en *Semana*, No. 873, 25 de enero.

_____, 1999b, “Los verdaderos criminales”, en *Semana*, No. 888, 10 de mayo.

Caballero, Carlos A., 1988, “La economía de la cocaína: algunos estimativos para 1988”, en *Coyuntura Económica*, vol. 18, No. 3, septiembre, 179-184.

Cabieses, Hugo, 1998, “Nuevas tendencias sobre la coca y el narcotráfico en el Perú”, en *Debate Agrario*, marzo.

Camacho, Álvaro, 1988, *Droga y sociedad en Colombia: el poder y el estigma*, Bogotá: CIDCE-CEREC.

Camacho, Álvaro y López, Andrés, 1999, “Perspectivas críticas sobre los cultivos ilícitos en Colombia”, en Camacho, A.; López, A., y Thoumi, F., *Las drogas: una guerra fallida: visiones críticas*, Bogotá: Tercer Mundo-IEPRI (UN).

Camino, Alejandro, 1989, “Coca: del uso tradicional al narcotráfico”, en García Sayán, D. (comp.), *Coca, cocaína y narcotráfico: laberinto en Los Andes*, Lima: Comisión Andina de Juristas.

Canelas, Amado y Canelas, Juan Carlos, 1983, *Bolivia: coca cocaína*, La Paz: Los Amigos del Libro.

Cano Isaza, Alfonso, 1997, “De la doble moral y la extradición”, en *El Espectador*, 9 de marzo, p. 2-A.

Carter, William E. y Mamani, Mauricio, 1986, *Coca en Bolivia*, La Paz: Juventud.

- Castillo, Fabio, 1991, *La coca nostra*, Bogotá: Documentos Periodísticos.
- _____, *Los nuevos jinetes de la cocaína*, 1996, Bogotá: Oveja Negra.
- Caulkins, Jonathan P. y Reuter, Peter, 1997, “Setting Goals for Drug Policy: Harm Reduction or Use Reduction?”, en *Addiction*, vol. 92, No. 9, pp. 1143-1150.
- Centro de Documentación e Investigación Bolivia (CEDIB), 1993, “La absurda guerra de la coca”, en Albó, Xavier y Barrios, Raúl (comps.), *Violencias encubiertas en Bolivia*, La Paz: CIPCA-ARUWIYIRI.
- Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID), 1994a, *Desarrollo alternativo: diagnóstico de la comunicación social*, La Paz: CERID/UNDCP.
- _____, *Desarrollo alternativo: partidos políticos*, 1994b, La Paz: CERID/UNDCP.
- Cepeda, Fernando, 1994, “Agradecimientos” en Cepeda, F. (comp.), *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Bogotá: Tercer Mundo.
- _____, “Presentación: la convivencia política propicia la corrupción”, 1997, en Cepeda, F. (comp.), *La corrupción en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, FEDESARROLLO y Facultad de Administración, Universidad de Los Andes.
- _____, (comp.), *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, 1994, Bogotá: Tercer Mundo-Contraloría General de la República - FEDESARROLLO.
- Clague, Christopher, 1973, “Legal Strategies for Dealing with Heroin Addiction”, en *American Economic Review*, vol. LXIII, No. 2, pp. 263-269.
- Clawson, Patrick L. y Lee III, Rensselaer, 1996, *The Andean Cocaine Industry*, New York: St. Martin Press.
- Coleman, James, 1990, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 1986, *Estudios socio-económicos para la conferencia especializada interamericana sobre marcotráfico*, Río de Janeiro, Brasil, 22 de abril.
- Comité Coordinador de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba, 1996, *Mujeres cocaleras: marchando por una vida sin violencia*, Cochabamba.
- Coronel, José, 1996, “Violencia política y respuestas campesinas en Huanta”, en Degregori, Carlos I.; Coronel, José; Del Pino, Ponciano, y Starn, Orin, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Correa, Patricia, 1984, “Determinantes de la cuenta de servicios de la balanza cambiaria”, en *Ensayos sobre política económica*, No. 6, diciembre.
- Cortez, Róger, 1992, *La guerra de la coca: una sombra sobre los Andes*, La Paz: FLACSO-CID.

- Cotler, Julio, 1999, *Drogas y política en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, Julio y Zárate, Patricia, 1993, “*Political Conditions of the Drug Problem in Peru*”, Lima: USAID.
- Craig, Richard B., 1981, “Colombian Narcotics and United States-Colombian Relations”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 23, No. 3, pp. 243-270.
- Cruz Saco, M.; Revilla, J., y Seminario, B, 1994, “¿Es relevante la coca?”, en *Apuntes*, No. 35.
- Cuánto, S.A., 1993, *Impacto de la coca en la economía peruana: Perú 1980-1992*, Lima: USAID.
- Dallek, Robert, 1983, *The American Style of Foreign Policy: Cultural Politics and Foreign Affairs*, New York: Alfred A. Knopf.
- De Franco, Mario y Godoy, Ricardo, 1992, “The Economic Consequences of Cocaine Production in Bolivia: Historical, Local and Macroeconomic Perspectives”, en *Journal of Latin American Studies*, No. 24, pp. 375-406.
- Degregori, Carlos I., 1996a, “Ayacucho después de la violencia”, en Degregori, Carlos I.; Coronel, José; Del Pino, Ponciano, y Starn, Orin, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- _____, 1996b, “Cosechando tempestades: las rondas campesinas y la derrota del Sendero Luminoso en Ayacucho”, en Degregori, Carlos I.; Coronel, José; Del Pino, Ponciano, y Starn, Orin, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Del Granado, Juan, 1994, *Contra la corrupción y la impunidad: caso narcovínculos*, La Paz: Movimiento Bolivia Libre.
- Del Olmo, Rosa, 1988, *La cara oculta de la droga*, Bogotá: Temis.
- _____, 1992, *¿Prohibir o domesticar?: políticas de drogas en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Del Pino, Ponciano, 1996, “Tiempos de guerra y de dioses: ronderos, evangélicos y senderistas en el valle del río Apurímac”, en Degregori, Carlos I., Coronel, José; Del Pino, Ponciano, y Starn, Orin, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- De Rementería, Ibán, 1995, *La elección de las drogas: exámen de las políticas de control*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- De Roux, Rodolfo R., 1990, *Dos mundos enfrentados*, Bogotá: CINEP.
- De Soto, Hernando, 1986, *El otro sendero: la revolución informal*, Lima: El Barranco.
- Dilulio, John J., 1996, “Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, No. 1, invierno, pp. 3-24.

Dombois, Rainer, 1990, “¿Por qué florece la economía de la cocaína justamente en Colombia?”, en Tokatlian, J. y Bagley, B. (comps), *Economía y política del narcotráfico*, Bogotá: Uniandes.

Doria Medina, Samuel, 1996, *La economía informal en Bolivia*, La Paz: Samuel Doria Medina.

Dourojeanni, M., 1989, “Impactos ambientales del cultivo de coca y la producción de cocaína en la Amazonía peruana”, en León, F. y Castro de la Mata, R. (comps.), *Pasta básica de cocaína*, Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas.

Dreyfus, Pablo G., 1999, “When all the Evils Come Together: Cocaine, Corruption, and Shining Path in Peru’s Upper Huallaga Valley, 1980 to 1995”, en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 15, No. 4, noviembre.

Echandía Castilla, Camilo, 1995, “Colombie: L’accroissement Récent de la Production de Pavot”, en *Problèmes d’Amérique Latine*, No. 18, julio-septiembre.

Ehrlich, Isaac, 1996, “Crime, Punishment, and the Market for Offenses”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, No. 1, invierno, pp. 43-67.

El Tiempo, 1995, “La indagatoria de Samper”, 3 de agosto, 1995.

Evans, Rod L. y Berent, Irwin M., 1992, *Drug Legalization: For and Against*, La Salle, Ill.: Open Court Publishing Company.

Fajardo, Humberto, 1993, *La herencia de la coca: pasado y presente de la cocaína*, Santa Cruz: Imprenta Landívar SRL.

Falco, Mathea, 1994, *The Making of a Drug-Free America: Programs that Work*, New York: Times Books.

_____, 1995, “Passing Grades: Branding Nations Won’t Resolve the U.S. Drug Problem”, en *Foreign Affairs*, septiembre-octubre.

_____, 1996, “U.S: Drug Policy: Addicted to Failure”, en *Foreign Policy*, No. 102, primavera.

Falco, Mathea y otros, 1997, *Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy*, New York: Task Force Reports, Council on Foreign Relations.

Farthing, Linda, 1997, “Social Impacts Associated with Antidrug Law 1008”, en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press, 1997

Fierro Carrión, Luis, 1992, *Los grupos financieros en el Ecuador*, Quito: Centro de Educación Popular (CEDEP).

Figueroa, Adolfo, 1981, *La economía campesina de la sierra del Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Figueroa, Adolfo y Matuk, Farid, 1989, *Fuerza laboral y mercado de trabajo en el Valle del Alto Huallaga*, Lima: USAID.

Fonseca, César, 1974, “Modalidades de la minka”, en Alberti, G. y Mayer, E. (comps.), *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Freeman, Richard B., 1996, “Why do so Many American Men Commit Crimes and What Might we do About it?”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, No. 1, invierno, pp. 25-42.

Freemantle, Brian, 1986, *The Fix: Inside the World Drug Trade*, New York: TOR Books.

Fukuyama, Francis, 1995, *Trust: The Social Virtues & The Creation of Prosperity*, Free Press.

Gaitán Daza, Fernando, 1995, “Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia”, en Deas, M. y Gaitán Daza, F., *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá: FONADE y Departamento Nacional de Planeación.

Gamarra, Eduardo A., 1995, *Entre la droga y la democracia: la cooperación entre Estados Unidos-Bolivia y la lucha contra el narcotráfico*, La Paz: ILDIS.

_____, 1999, “La guerra contra las drogas en Bolivia: donde los instrumentos de la guerra fría siguen vigentes”, en Gamarra, E. y Thoumi, F. E. (comps.), *Drogas ilícitas en Bolivia*, La Paz: PNUD, (Libro políticamente incorrecto no publicado)

Gamara, Eduardo y Thoumi, Francisco E. (comp.), 1999, *Drogas Ilícitas en Bolivia*, La Paz: PNUD, (Libro políticamente incorrecto no publicado)

García Márquez, Gabriel, 1996, *Noticia de un secuestro*, Bogotá: Norma.

Garzón, Édgar, 1997, “Estudios sobre aspectos legales y praxis del narcotráfico y lavado de dinero en Colombia”, en Thoumi, F. (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.

Gately, William y Fernández, Yvette, 1994, *Dead Ringer*, New York: Donald I. Fine.

Gibson, Bill y Godoy, Ricardo, 1993, “Alternatives to Coca Production in Bolivia: A Computable General Equilibrium Approach”, en *World Development*, vol. 21, No. 6.

Giraldo, Fabio, 1990, “Narcotráfico y construcción”, en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, febrero-marzo, pp. 38-49.

Gómez, Hernando, J., 1985, *Colombian Illegal Economy: Size, Evolution and Economic Impact*, Brookings Institution.

_____, 1988, “La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución e impacto económico”, en *Coyuntura Económica*, vol. 18, No. 3, septiembre, pp. 93-113.

_____, 1990, “El tamaño del narcotráfico y su impacto económico”, en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, febrero-marzo, pp. 8-17.

Gómez Buendía, Hernando, (comp), 1999, *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá: Tercer Mundo-Colciencias.

_____, 1999, “La hipótesis del almendrón”, en Gómez Buendía, Hernando (comp.), *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá: Tercer Mundo-Colciencias.

Gómez Buendía, H. y Santa María, M., 1994, “La economía subterránea en Colombia”, en *Gran Enciclopedia Temática de Colombia*, vol. 8, Bogotá: Círculo de Lectores.

Gonzales Manrique, José E., 1989, “Perú: Sendero Luminoso en el valle de la coca”, en Comisión Andina de Juristas, *Coca, cocaína y narcotráfico: laberinto en los Andes*, Lima.

González Arias, José J., 1998, “Cultivos ilícitos, colonización y revuelta de raspachines”, en *Revista Foro*, No. 35, septiembre.

González Arias, José J. y Marulanda Álvarez, Ely, 1990, *Historias de frontera: colonización y guerras en el Sumapaz*, Bogotá: CINEP.

González, Fernán E., 1997, *Poderes enfrentados: Iglesia y Estado en Colombia*, Bogotá: CINEP.

Gorriti, Gustavo, 1990, *Sendero: historia de una guerra milenaria*, Lima: Apoyo.

Gossaín, Juan, 1985, *La mala hierba*, Bogotá: Oveja Negra.

Guerrero, Rodrigo, 1996, *Epidemiología de la violencia en la región de las Américas: el caso de Colombia*, Segunda Conferencia del Banco Mundial sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Bogotá: 30 de junio - 2 de julio.

Gugliotta, Guy, 1993, “Los carteles colombianos y cómo detenerlos”, en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América*, México: Fondo de Cultura Económica.

Gugliotta, Guy, y Leen, Jeff, 1990, *Kings of Cocaine*, Harper.

Hargreaves, Clare, 1992, *Snow Fields: The War on Cocaine in the Andes*, New York: Holmes & Meier Publishers.

Heale, Michael J., 1990, *American Anticommunism: Combating the Enemy Within, 1830-1970*, s. l.: The Johns Hopkins University Press.

Healy, Kevin, 1991, “Political Ascent of Bolivia’s Peasant Coca Leaf Producers”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, No. 1, primavera, pp. 87-121.

_____, 1997, “The Coca-Cocaine Issue in Bolivia: A Political Resource for all Seasons”, en Léons, M. B. y

- Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.
- Heath, Dwight B., 1992, “US Drug Control Policy: A Cultural Perspective”, en *Daedalus*, vol. 121, No. 3, summer.
- Henman, Anthony, 1978, *Mama Coca*, Londres: Hassle Free Press.
- Hernández, Manuel, 1997, “Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico”, en Thoumi, F. (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.
- Herrán, María Teresa, 1987, *La sociedad de la mentira*, Bogotá: Fondo Editorial CEREC-Oveja Negra.
- Hurtado, Osvaldo, 1985, *Political Power in Ecuador*, Boulder: Westview Press.
- Husak, Douglas N., 1992, *Drugs and Rights*, s. l.: Cambridge University Press.
- Husch, Jerri A., 1992, “Culture and US Drug Policy: Toward a New Conceptual Framework”, en *Daedalus*, vol. 121, No. 3, verano.
- Hyde, Henry, 1995, *Forfeiting Our Property Rights: Is Your Property Safe from Seizure?* Washington: Cato Institute.
- Im, Donald, 1994, “The Columbian (sic) Economic Reform: The Impact of Drug Money Laundering within the Columbian (sic) Economy”, en *Conference Report: Economics of the Narcotics Industry*, Bureau of Intelligence and Research, U.S. Department of State y Central Intelligence Agency, Washington, noviembre.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 1993, *Desarrollo alternativo: utopías y realidades*, La Paz.
- Irusta, Gerardo, 1992, *Narcotráfico: hablan los arrepentidos: personajes y hechos reales*, La Paz: Gerardo Irusta M.
- Isbell, Billie Jean, 1974, “Parentesco andino y reciprocidad. Kukaq: los que nos aman”, en Alberti, G. y Mayer, E. (comps.), *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Jaramillo, Jaime E.; Mora, Leonidas, y Cubides, Fernando, 1989, *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá: Alianza.
- Jaramillo Uribe, Jaime, 1989, *Ensayos de historia social*, tomo I, Bogotá: Tercer Mundo-Uniandes.
- Jaramillo Vélez, Rubén, 1998, *Colombia: la modernidad postergada*, Bogotá: Argumentos.
- Joel, Clark, 1999, “Tamaño y efecto macroeconómico de la industria de la coca/cocaína en la economía

boliviana”, en Gamarra, E. y Thoumi, F. E. (comps.), *Drogas ilícitas en Bolivia*, La Paz: PNUD (Libro políticamente incorrecto no publicado)

Jones, James, 1991, *Farmer Perspectives on the Economics and Sociology of Coca Production in the Chapare*, Binghamton, New York: Institute for Development Anthropology Working Paper, No. 77, enero.

_____, 1999, “La experiencia del PNUFID”, en Cabieses, H. y Musso, E. (comps.), *Desarrollo alternativo y desarrollo rural: debate sobre sus límites y posibilidades*, Lima: Centro Regional Andino e IICA.

Junguito, Roberto y Caballero, Carlos, 1979, “La otra economía”, en *Coyuntura Económica*, vol. VIII, No. 4, diciembre, pp. 103-139.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), 1995, *Report of the International Narcotics Control Board for 1994*, Viena: Naciones Unidas.

Kalmanovitz, Salomón, 1989, *La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos*, Bogotá: Tercer Mundo.

_____, 1990, “La economía del narcotráfico en Colombia”, en *Economía Colombiana*, Nos. 226-227, febrero-marzo, pp. 18-28.

Kalmanovitz, salomón y Bernal, Rafael H., 1994, “Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana”, en Vargas, R. (comp.), *Drogas, poder y región en Colombia*, vol. 1, Bogotá: CINEP.

Krauthausen, Ciro, 1998, *Padrinos y mercaderes: crimen organizado en Italia y Colombia*, Bogotá: Planeta.

Kreauthausen, Ciro y Sarmiento, Luis F., 1991, *Cocaína & Co.: un mercado ilegal por dentro*, Bogotá: Tercer Mundo.

Krisch, Henry (comp.), 1995, *Drug Lessons and Education Programs in Developing Countries*, Transaction Publishers.

Labrousse, Alain, 1995, “Pérou: Enjeux Politico-Militaires de la Production et du Trafic des Drogues”, en *Problèmes d'Amérique Latine*, Nueva Serie 18, julio-septiembre, 101-111.

_____, 1996, “Colombie-Pérou: Violence Politique et Logique Criminelle”, en Jean, Francois y Rufin, Jean-Christophe (comps.), *Economie des Guerres Civiles*, Paris: Hachette.

Lamas, Luis, 1995, *Estudio sobre aspectos legales y praxis penal del control del lavado de dinero en el Perú*, Lima: PNUD.

Lanza, Gregorio y Caro, Sergio, 1998, *Mercados de la hoja de coca y de los productos alternativos*, La Paz: UNDCP.

La Rotta, Jesús E., 1996, *Las finanzas de la subversión colombiana: una forma de explotar la nación*,

Bogotá: Últimos Patriotas.

Laserna, Roberto, 1996, *20 juicios y prejuicios sobre coca-cocaína*, La Paz: Clave Consultores SRL.

Laserna, Roberto, Vargas, Gonzalo, y Torrico, Juan, 1999, “La estructura industrial del narcotráfico en Cochabamba”, en Gamarra, E. y Thoumi, F. E. (comps.), *Drogas ilícitas en Bolivia*, La Paz: PNUD, (Libro políticamente incorrecto no publicado)

Lavaud, Jean-Pierre, 1998, *El embrollo boliviano. Turbulencias sociales y desplazamientos políticos: 1952-1982*, La Paz: IFEA-CESU-Hisbol.

Leal, Claudia, 1995, *A la buena de Dios: colonización en la Macarena, Ríos Duda y Guayabero*, Bogotá: CEREC-FESCOL.

Leal, Francisco, *Estado y política en Colombia*, 1989a, Bogotá: Siglo Veintiuno-CEREC.

_____, 1989b, “El sistema político del clientelismo”, en *Análisis Político*, No. 8, septiembre-diciembre, pp. 8-32.

Leal, Francisco (comp.), 1996, *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá: Tercer Mundo -FESCOL-IEPRI.

Leal, Francisco y Dávila, Andrés, 1990, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo-IEPRI.

Lee III, Rensselaer W., 1991, *The White Labyrinth*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1991.

_____, 1998, *Colombia: 'Insurgency, Inc.,' Prepared for Internal Conflict 1998-2025*, Oficina del Assistant Secretary of Defense, Science Applications International Corporation.

Lee III, Rensselaer W. y Clawson, Patrick, L., 1996, *The Andean Cocaine Industry*, New York: St. Martin's Press.

Lee III, Rensselaer W. y Thoumi, Francisco E., 1998, “El nexo entre las organizaciones criminales y la política en Colombia”, en *Ensayo y Error*, No. 4, abril.

Lema, Ana María, 1997, “The Coca Debate and Yungas Landowners During the First Half of the 20th Century”, en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.

Lemoine, Carlos, 2000, *Nosotros los colombianos del milenio*, Bogotá: Tercer Mundo-Cambio.

Léons, Madelaine B, 1997, “After the Boom: Income Decline, Eradication and Alternative Development in the Yungas”, en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.

Léons, Madelaine B. y Sanabria, Harry, 1997, “Coca and Cocaine in Bolivia: Reality and Policy Illusion”,

en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.

Lerner, Roberto y Ferrando, Delicia, 1989, “El consumo de drogas en occidente y su impacto en el Perú”, en García Sayán, D. (comp.), *Coca, cocaína y narcotráfico: laberinto en los Andes*, Lima: Comisión Andina de Juristas.

Levine, Michael, 1990, *Deep Cover: The Inside Story of How DEA Infighting, Incompetence and Subterfuge Lost Us the Biggest Battle of the Drug War*, New York: Dell Publishing.

López, Andrés (colaboración de Olga Lucía González), 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”, en Thoumi, F. (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.

López Caballero, Juan Manuel, 1997, *La conspiración: el libro blanco del juicio al presidente Samper*, Bogotá: Planeta.

López Michelsen, Alfonso, 2001, *Palabras pendientes: conversaciones con Enrique Santos Calderón*, Bogotá: El Ancora.

López Toro, Álvaro, 1970, *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo diez y nueve*, Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de Los Andes.

Lusane, Clarence, 1991, *Pipe Dream Blues: Racism and the War on Drugs*, Boston: South End Press.

MacDonald, Scott B., 1988, *Dancing on a Volcano: the Latin American Drug Trade*, New York: Praeger.

Machicado, Flavio, 1992, “Coca Production in Bolivia”, en Smith, P. (edit.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press.

MACROCONSULT S.A., *Impacto económico del narcotráfico en el Perú*, Lima, 1990.

Malamut Goti, Jaime, 1994, *Humo y espejos: la paradoja de la guerra contra las drogas*, Buenos Aires: Editores del Puerto.

Mansilla, H. C. Felipe, 1991, “Los enfoques teóricos para la explicación de la economía informal y sus implicaciones socio-políticas”, en Mansilla, H. C. F. y Toranzo, C., *Economía informal y narcotráfico*, La Paz: ILDIS.

_____, 1994, *Repercusiones ecológicas y éticas del complejo coca/cocaína*, La Paz: SEAMOS.

Mansilla, H. C. F. y Blanes, José, 1994, *La percepción social y los hechos reales del complejo coca/cocaína*, La Paz: SEAMOS.

Marceló, B., 1987, “Víctimas del narcotráfico”, en *Medio Ambiente*, No. 23.

Mayer, Enrique, 1974, "Las reglas de juego en la reciprocidad andina", en Alberti, G. y Mayer, E. (comps.), *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Mayer, Enrique y Zamalloa, César, 1974, "Reciprocidad en las relaciones de producción", en Alberti, G. y Mayer, E. (comps.), *Reciprocidad e intercambio en los andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

McClintock, Cynthia, 1988, "The War on Drugs: the Peruvian Case", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, No. 30, pp. 1-2.

McWilliams, Peter, 1996, *Ain't Nobody's Business if You Do: the Absurdity of Consensual Crimes in Our Free Country*, Prelude Press.

Medina, Javier, *El trueno sobre los cocalos: coca, cultura y democracia participativa municipal*, La Paz: HISBOL, 1995.

Meier, Kenneth J., 1994, *The Politics of Sin: Drug, Alcohol and Public Policy*, New York: M. E. Sharpe.

Méndez Bernal, Rafael, 1996, *Grandes escándalos en la historia de Colombia*, Bogotá: Planeta.

Mendoza, William R., 1993, *Los mercaderes de la muerte*, Buenos Aires: Marymar.

Milla Villena, Carlos, 1996, "Religión andina", en Centro de Cultura, Arquitectura y Arte Taipinquiri (comp.), *Cosmovisión andina*, La Paz: Taipinquiri.

Mishan, E. J., 1991, "Narcotics: the Problem and the Solution", en *The Political Quarterly*, No. 61, octubre-diciembre, pp. 441-462.

Molano, Alfredo, 1987, *Selva adentro: una historia oral de la colonización del guaviare*, Bogotá: El Ancora.

_____, 1988, *Los años del tropel: crónicas de la violencia*, Bogotá: CEREC-El Ancora.

_____, 1989, *Siguiendo el corte: relatos de guerras y de tierras*, Bogotá: El Ancora.

_____, 1990, *Aguas arriba: entre la coca y el oro*, Bogotá: El Ancora.

_____, 1997, *Rebusque mayor: relatos de mulas, traquetos y embarques*, Bogotá: El Ancora.

Mora, Leonidas, 1989, "Las condiciones económicas del medio y bajo Caguán", en Jaramillo, J. E., Mora, L., y Cubides, F. (comps.), *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá: Alianza.

Mora de Tovar, Gilma, 1988, *Aguardiente y conflictos sociales en la Nueva Granada siglo XVIII*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Morales, Edmundo, 1989, *Cocaine: White Gold Rush in Peru*, Tucson: The University of Arizona Press.

Mosquera Chaux, Víctor, 1989, *Las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos y el narcotráfico internacional de drogas*, presentado en el Simposio sobre Relaciones Colombo-Americanas, Washington: School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 6 de marzo.

Musto, David F., 1987, *The American Disease: Origins of Narcotics Control*, s. l., Oxford University Press.

_____, 1992, "Patterns in U.S. Drug Abuse and Response", en Smith, P. H. (comp.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press.

Nadelmann, Ethan A., 1993, *Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Obando, Enrique, 1993, "El narcotráfico en el Perú: una aproximación histórica", en *Analisis Internacional*, No. 2, abril-junio.

Obregón, Liliana y Stavropoulou, María, 1998, «In Search of Hope: the Plight of Displaced Colombians», en Cohen, Roberta y Deng, Francis M. (comps.), *The Forsaken People. Case Studies of the Internationally Displaced*, Washington: Brookings Institution Press.

Observatoire Géopolitique des Drogues, 1996, *Atlas Mondial des Drogues*, París.

O'Byrne, Andrés y Reina, Mauricio, 1993, "Flujos de capital y diferencial de intereses en Colombia: ¿cuál es la causalidad?", en Cárdenas, M. y Garay, L. J. (comps.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo-FEDESARROLLO-FESCOL.

Ocampo, José Antonio, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, 1984, Bogotá: Siglo Veintiuno.

Orjuela, Luis J., 1990, "Narcotráfico y política en la década de los ochenta: entre la represión y el diálogo", en Arrieta, Carlos G. y otros, *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá: Tercer Mundo-Uniandes.

Ospina, Paula, 1996, *Gasto público y privado en seguridad*, Bogotá: tesis no publicada de la Pontificia Universidad Javeriana.

Painter, James, 1994, *Bolivia & Coca: A Study in Dependency*, Lynne Rienner Publishers.

Painter, Michael, 1990, *Institutional Analysis of the Chapare Regional Development Project (CRDP)*, Binghamton, New York: Institute for Development Anthropology, working paper No. 59, abril.

Painter, Michael y Bedoya, Eduardo, 1991, "Socioeconomic Issues in Agricultural Settlement and Production in Bolivia's Chapare Region", Binghamton, New York: Institute for Development Anthropology working paper No. 70, febrero.

Palmer, David Scott, 1990, *Peru: The Authoritarian Tradition*, Praeger Publishers.

Peele, Stanton, 1989, *Diseasing of America: Addiction Treatment Out of Control*, Lexington: Lexington Books.

Pérez Crespo, Carlos A., 1991, *Why do People Migrate? Internal Migration and the Pattern of Capital Accumulation in Bolivia*, Institute for Development Anthropology working paper No. 74, enero.

Perl, Raphael F., 1994, *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*, Westview Press.

Policía Nacional de Colombia, Dirección Antinarcóticos, 1993, *Amapola: producción, procesamiento y canales de distribución*, presentado en la Consulta Técnica Internacional Sobre el Cultivo Ilícito de Amapola en Latinoamérica, Bogotá: UNDCP, mayo.

Pool, D. J., Adams, C., Boonstra, C., y Morris, G. L., *Evaluation of the Chapare Regional Development Project*, Gainsville: Tropical Research and Development, 1986.

Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

_____, 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.

Quiroga, José Antonio, 1990, *Coca/cocaína: una visión boliviana*, La Paz: AIPE-PROCOM/ CEDLA/CID.

Ramírez, María Constanza, 1993, *El cultivo de la amapola en Colombia*, presentado en la Consulta Técnica Internacional Sobre el Cultivo Ilícito de Amapola en Latinoamérica, Bogotá: UNDCP, mayo.

_____. 1998, “Conflicto agrario y medio ambiente”, en *Revista Foro*, No. 35, septiembre.

Rasmussen, David W. y Benson, Bruce L. *The Economic Anatomy of a Drug War: Criminal Justice in the Commons*, s. l., Rowman & Littlefield Publishers, 1994.

Rasnake, Roger N. y Painter, Michael, *Rural Development and Crop Substitution in Bolivia: USAID and the Chapare Regional Development Project*, Institute for Development Anthropology working paper No. 45, octubre, 1989.

Reina, Mauricio, “La mano invisible: narcotráfico, economía y crisis”, en Leal Buitrago, Francisco (comp.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá: Tercer Mundo-FESCOL-IEPRI, 1996, s. p.

República de Bolivia, *¡Por la Dignidad! Estrategia Boliviana de la Lucha Contra el Narcotráfico, 1998-2002*, La Paz: Ministerio de Gobierno, 1998.

República de Colombia, *Constitución Política de Colombia 1991*, Bogotá: Presidencia de la República, 1991.

Restrepo, María Isabel, 1994, “Planteamiento teórico: corrupción política”, en Cepeda, F. (comp.), *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Bogotá: Tercer Mundo.

_____, 1997, “Conceptualización de la corrupción política”, en Cepeda, F. (comp.), *La corrupción en*

Colombia, Bogotá: Tercer Mundo, FEDESARROLLO y Facultad de Administración, Universidad de Los Andes.

Reuter, Peter, 1994, “Setting Priorities: Budget and Program Choices for Drug Control”, en *The University of Chicago Legal Forum volume 1994: Toward a rational Drug Policy*, pp. 145-174.

_____, 1996, “The Mismeasurement of Illegal Drug Markets: the Implications of Its Irrelevance”, en Pozo, S. (comp.), *Exploring the Underground Economy*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute.

_____, 1997, “Why Can’t We Make Prohibition Work Better? Some Consequences of Ignoring the Unattractive», en *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 141, No. 3, septiembre.

Reyes, Alejandro (colaboración de Ana Lucía Gómez-Mejía), 1997, “La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia”, en Thoumi, F. (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.

Rice, Condoleezza, 2000, “Promoting the National Interest”, en *Foreign Affairs*, vol. 79, No. 1, enero-febrero.

Riley, Kevin Jack, 1996, *Snow Job? The War Against International Drug Trafficking*, Transaction Publishers.

Robertson, James Oliver, 1980, *American Myth, American Reality*, Nueva York: Hill and Wang.

Rocha, Ricardo, 1997, “Aspectos económicos de las drogas ilegales en Colombia”, en Thoumi, F. (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.

Rodas, Hugo, 1996. *Huanchaca: modelo político empresarial de la cocaína en Bolivia*, La Paz: Plural.

Rodríguez Bautista, Nicolás, 1999, “Del ELN”, *Semana*, No. 908, 27 de septiembre-4 de octubre.

Rojas, Fernando; Buergos, Germán, y Sanabria, Mauricio, 1993, “El narcotráfico en Colombia: del discurso a la realidad”, en Laserna, Roberto (comp.), *Economía política de las drogas: lecturas latinoamericanas*, Cochabamba: CERES CLACSO.

Roldós Aguilera, León, 1986, *Los abusos del poder: los decretos-leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del ing. León Febres Cordero*, Quito: El Conejo.

Roncken, Theo y otros, 1999, *The Drug War in the Skies. The U.S. ‘Air Bridge Denial’ Strategy: The Success of a Failure*, Cochabamba: Acción Andina-Trans National Institute.

Rose-Ackerman, Susan, 1997, “The Political Economy of Corruption”, en Elliot, K. A. (comp.), *Corruption and the Global Economy*, Washington: Institute for International Economics.

Rubio, María I., 1988, “Siglo XX: 1900-1960”, en Pérez, A. (comp.), *Historia de la drogadicción en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo- Uniandes.

- Rubio, Mauricio, 1996a, “Crimen y crecimiento en Colombia”, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, encuentro de reflexión*, Washington.
- _____, 1996b, *Reglas del juego y costos de transacción en Colombia*, Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)-Universidad de Los Andes, Documento CEDE 96-08.
- _____, 1997, Perverse Social Capital-Some Evidence from Colombia», en *Journal of Economic Issues*, vol. XXXI, No. 3, septiembre.
- _____, 1999, *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*, Bogotá: Tercer Mundo -CEDE.
- Ruiz Hernández, Hernando, 1979, “Implicaciones sociales y económicas de la producción de la marihuana”, en Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), *Marihuana: legalización o represión*, Bogotá.
- Salazar, Alonso, 1990, *No nacimos pa' semilla*, Bogotá: Corporación Región and CINEP.
- Salazar, Alonso y Jaramillo, Ana María, 1992, *Medellín: las subculturas del narcotráfico*, Bogotá: CINEP.
- Salm, Hans y Liberman, Máximo, 1997, “Environmental Problems of Coca Cultivation”, en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.
- Sanabria, Harry, 1993, *The Coca Boom and Rural Social Change in Bolivia*, s. l.: The University of Michigan Press.
- _____, 1997, “The Discourse and Practice of Repression and Resistance in the Chapare”, en Léons M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.
- Sánchez, Gonzalo y Meertens, Donny, 1983, *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*, Bogotá: El Ancora.
- Santos Calderón, Enrique, 1989, *Fuego cruzado: guerrilla, narcotráfico y paramilitares en la Colombia de los ochenta*, Bogotá: CEREC.
- Sarmiento, Eduardo, 1990, “Economía del narcotráfico” en Arrieta C. G. y otros, *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá: Tercer Mundo-Uniandes.
- Scott, Peter Dale y Marshall, Jonathan, 1991, *Cocaine Politics: Drugs, Armies and the CIA in Central America*, University of California Press.
- Semana, 1996a, “Los cuatro grandes”, No. 731, 30 de abril-7 de mayo, pp. 56-64.

- _____, 1996b, "Aquí estamos y aquí nos quedamos", No. 745, 13-20 de agosto, pp. 32-35.
- _____, 1996c, "Pesimismo", No. 757, 5-12 de noviembre 5-12, pp. 24-34
- _____, 1997, "La película en inglés", 28 de julio-4 de agosto.
- Shelley, Louise I., 1995, "Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State?", en *Journal of International Affairs*, vol. 48, No. 2.
- Siegel, Ronald K., 2005, *Intoxication: The Universal Drive for Mind-Altering Substances*, Rochester, Vermont: Park Street Press.
- Sistema Educativo Antidrogas y de Movilización Social (SEAMOS), 1993, "Primera aproximación al impacto social y económico de la coca-cocaína en el departamento de Tarija", en *Drogas: Investigación para el Debate*, No. 6, La Paz.
- Soux, María Luisa, 1993, *La coca liberal: producción y circulación a principios del siglo XX*, La Paz: Centro de Información para el Desarrollo (CID).
- Spedding, Alison L., 1997a., "The Coca Field as a Total Social Fact", en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.
- _____, 1997b, "Cocataki, Taki-Coca: Trade, Traffic and Organized Resistance in the Yungas of La Paz", en Léons, M. B. y Sanabria, H. (comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, New York: State University of New York Press.
- Starn, Orin, 1996, "Senderos inesperados: las rondas campesinas de la sierra sur central", en Degregori, Carlos I.; Coronel, José; Del Pino, Ponciano, y Starn, Orin, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Steiner, Roberto, 1997, *Los dólares del narcotráfico*, Cuadernos de FEDESARROLLO, No. 2, Bogotá: Tercer Mundo.
- Sudarsky, John, 1999, "El capital social en Colombia: la medición con el BARCAS", en *Archivos de Macroeconomía*, Nos. 122, 123, 124, 125 y 126, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, octubre.
- Szasz, Thomas, 1992, *Our Right to Drugs: the Case for a Free Market*, Westport, Connecticut: Praeger.
- Tarazona Sevillano, Gabriela y Reuter, John B., 1990, *Sendero Luminoso and the Threat of Narcoterrorism*, New York: Praeger.
- Thornton, Mark, 1991, *The Economics of Prohibition*, The University of Utah Press.
- Thorp, Rosemary, 1991, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, University of Pittsburgh Press.

Thoumi, Francisco E., 1987, "Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 29, No. 2, verano.

_____, 1990, "The Hidden Logic of 'Irrational' Economic Policies in Ecuador", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, No. 2, verano, pp. 43-68.

_____, 1991, "Privatization in the Dominican Republic and Trinidad and Tobago", en Glade, William (comp.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco: International Center for Economic Growth.

_____, 1992, "Why the Illegal Psychoactive Drugs Industry Grew in Colombia", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 34, No. 3, otoño, pp. 37-63.

_____, 1993, "The Size of the Illegal Drugs Industry in Colombia", en *The North-South Agenda*, No. 3, Julio, The North-South Center, University of Miami.

_____, *Economía política y narcotráfico*, 1994, Bogotá: Tercer Mundo.

_____, 1995a, "Los efectos económicos de las drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú", en *Colombia Internacional*, No. 29, enero-marzo, pp. 7-17.

_____, 1995b, "Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegitimidad y algunas implicaciones económicas", en *Documentos Ocasionales*, Bogotá: CEI-Uniandes, No. 38, abril-junio.

_____, 1996, "Legitimidad, lavado de activos y divisas, drogas ilegales y corrupción en Colombia", en *Ensayo y error*, vol. 1, No. 1, noviembre.

_____, 1997, "U.S. Colombia Struggle Over Drugs, Dirty Money", en *Forum for Applied Research and Public Policy*, vol. 12, No. 1, primavera.

_____, 1999, "Las drogas ilegales y las relaciones exteriores de Colombia: una visión desde el exterior", en Camacho, A.; López, A., y Thoumi, F., *Las drogas: una guerra fallida: visiones críticas*, Bogotá: Tercer Mundo-IEPRI (UN).

Francisco E. Thoumi (comp), 1997, *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.

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", en Arrieta, C. G. y otros, *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá: Tercer Mundo-Uniandes.

_____, 1995, *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo-CEI.

_____, 1997, "La política pública contra las drogas de la administración del presidente César Gaviria (1990-1994) y las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos: los límites de la autonomía y los dictados

- del prohibicionismo”, en Thoumi, F. E. (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.
- Tokman, Victor (comp.), 1992, *Beyond Regulation: The Informal Economy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Tovar, Hermes, 1994, “La economía de la coca en América Latina: el paradigma colombiano”, en *Nueva Sociedad*, No. 130, marzo-abril, pp. 86-111.
- Transparencia Internacional, 1999, en <http://www.transparency.org>.
- Trebach, Arnold S., 1982, *The Heroin Solution*, Yale University Press.
- Trebach, Arnold S. y Inciardi, James A., 1993, *Legalize it? Debating American Drug Policy*, Washington: American University Press.
- Tullis, LaMond, 1995, *Unintended Consequences. Illegal Drugs & Policies in Nine Countries*, Boulder: Lynne Rienner.
- Twinam, Ann, 1980, “From Jew to Basque: Ethnic Myths and Antioqueño Entrepreneurship”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, No. 1, febrero, pp. 81-107.
- United Nations Drug Control Programme (UNDCP), 1993, *Alternative Development as an Instrument of Drug Abuse Control*, Viena: Naciones Unidas
- _____, 1997, *Informe mundial de las drogas*, Viena: United Nations Drug Control Programme.
- United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, 1990, *International Narcotics Control Strategy Report 1990*, Washington.
- _____, 1992, *International Narcotics Control Strategy Report 1992*, Washington.
- _____, 1995, *International Narcotics Control Strategy Report 1995*, Washington.
- United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), 1998, *International Narcotics Control Strategy Report 1998*, Washington.
- _____, 1999, *International Narcotics Control Strategy Report 1999*, Washington.
- United States Drug Enforcement Administration (DEA), 1994, “Colombian Economic Reform: The Impact on Drug Money Laundering within the Colombian Economy”, en *Drug Intelligence Report*, Washington.
- Uribe, María Teresa, 1997, “La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas socialidades”, en Gutiérrez, F. y otros, *Conflictivo y contexto*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Uribe, Sergio, 1997, “Los cultivos ilícitos en Colombia. Evaluación: extensión, técnicas y tecnologías

para la producción y rendimientos y magnitud de la industria”, en Thoumi, F. E. (comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, PNUD y Planeta.

Urrutia, Miguel, 1990, “Análisis costo-beneficio del tráfico de drogas para la economía colombiana”, en *Coyuntura Económica*, vol. 20, No. 3, octubre, pp. 115-126.

_____, 1991, “On the Absence of Economic Populism in Colombia”, en Dornbusch R., y Edwards, S. (comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, s. l.: The University of Chicago Press.

Urrutia, Miguel y Pontón, Adriana, 1993, “Entrada de capitales, diferenciales de interés y narcotráfico”, en Cárdenas, M. y Garay, L. J. (comps.), *Macroeconomía de los flujos de capital en Colombia y América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo-FEDESARROLLO-FESCOL.

Vargas, Mauricio; Lesmes, Jorge, y Téllez, Édgar, 1996, *El presidente que se iba a caer*, Bogotá: Planeta.

Vargas, Ricardo, 1994, “La bonanza de la marimba empezó aquí”, en *La Verdad del '93: paz, derechos humanos y violencia*, Bogotá: CINEP.

_____, 1999, *Drogas, máscaras y juegos: narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo-TNI-Acción Andina.

Vargas, Ricardo y Barragán, Jacqueline, 1995, “Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional”, en Vargas, R. (comp.), *Drogas poder y región en Colombia*, vol. 2, Bogotá: CINEP.

Vega, J. y Cebrecos, Rufino, *La enfermedad holandesa y la economía peruana*, Lima: Instituto de Estudios Económicos y Mineros (IDEM), 1991.

Verdú, Vicente, 1996, *El planeta americano*, Barcelona: Anagrama.

Vidart, Daniel, 1991, *Coca, cocales y coqueros en América Latina*, Bogotá: Nueva América.

Villamarín, Luis Alberto, 1996, *El cartel de las FARC*, Bogotá: El Faraón.

Villarroel, Gilberto, 1994, “Desarrollo alternativo”, en CERID/UNDP, *Desarrollo alternativo: opiniones para debate*, La Paz: CERID/UNDP.

Viviescas, Fernando y Giraldo, Fabio1991, (comps.), *Colombia: el despertar de la modernidad*, Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Walker III, William O., 1991, *Opium and Foreign Policy: The Anglo-American Search for Order in Asia, 1912-1954*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Weinschelbaum, Federico, 1998, “El triángulo de la corrupción”, en Cárdenas, M. y Steiner, R. (comps.), *Corrupción, crimen y justicia: una perspectiva económica*, Bogotá: Tercer Mundo-FEDESARROLLO-LACEA-COLCIENCIAS.

Whynes, David K., 1992, “The Colombian Cocaine Trade and the ‘War on Drugs’”, en Cohen, A. y Gunter, F. R. (comps.), *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development*, Westview Press

Yrigoyen, Raquel y Soberón, Ricardo, 1994, “Narcotráfico y control penal”, en Comisión Andina de Juristas, *Drogas y control penal en Los Andes: deseos, utopías y efectos perversos*, Lima.

Zabludoff, Sid, 1996, “Colombian Narcotics Organizations as Business Enterprises”, en *Transnational Organized Crime*, No. 2, otoño.