

# POLÍTICAS ANTIDROGAS Y LA NECESIDAD DE ENFRENTAR LAS VULNERABILIDADES DE COLOMBIA\*

Francisco E. Thoumi\*\*

## RESUMEN

Ninguno de los paradigmas prevalentes permite explicar por qué la gran mayoría de países que pueden cultivar coca y amapola y producir cocaína y heroína no lo hacen, es decir, por qué la producción ilegal de esas drogas está tan concentrada si es tan rentable; o por qué en los países en donde los cultivos tradicionales de coca eran comunes, no surgieron grandes organizaciones traficantes. Tampoco explican por qué el consumo de drogas ilegales ha tendido a estar concentrado en pocos países, o por qué en algunos países se consumen primordialmente estimulantes mientras que en otros se consumen más que todo narcóticos; por qué las políticas contra las drogas tienen resultados poco satisfactorios y cuáles serían los efectos de otras políticas; por qué a pesar de que Bolivia y Perú tenían cultivos de coca extensos y arraigados, los grandes traficantes no surgieron en ellos sino en Colombia. En este artículo se propone un nuevo paradigma. Para avanzar en esa dirección, se investiga la literatura de la criminología sobre las razones por las que alguien comete crímenes. A continuación se busca responder preguntas básicas: ¿Qué factores contribuyen a la criminalidad? ¿Hay causas o factores suficientes para el desarrollo de las industrias ilegales o solamente algunos factores necesarios y otros que contribuyen a su desarrollo? Una vez obtenidas las respuestas a estas preguntas es posible proceder a evaluar la efectividad de las políticas contra las drogas. Al final se resumen algunas conclusiones.

**Palabras clave:** narcotráfico, paradigmas, criminalidad, región andina.

[60]

## ANTIDRUG POLICIES AND THE NEED TO CONFRONT THE COLOMBIAN VULNERABILITIES

## SUMMARY

None of the prevalent paradigms helps explain why the great majority of countries that can cultivate coca and corn poppy and produce cocaine and heroin do not make it, that is, why the illegal production of those drugs is so concentrated being so profitable; or why in the countries where traditional cultivations of coca were common, big dealing organizations did not occur. It is not either explained why illegal drug abuse has tended to be concentrated in few countries, or why in some countries stimulants are primarily abused while in others narcotics are mainly consumed; why antidrug policies show unsatisfactory results and which would be the effects of applying other policies; why, in spite of the fact that Bolivia and Peru previously had extensive and rooted cultivations of coca, the powerful traffickers did not appear there but in Colombia. This article proposes a new paradigm. In order to advance in that direction, the literature of criminology on the reasons for somebody to commit crimes is researched. Then some basic questions are sought to be answered: Which factors contribute to criminality? Are there enough causes or factors for the development of illegal industries or only some necessary factors and other simply contributive ones? Once the answers to these questions are obtained it would be possible to proceed to evaluate the effectiveness of antidrug policies. Some conclusions are summarized at the end.

**Keywords:** Drug trafficking, paradigms, criminality, Andean region.

\*El autor agradece comentarios de Marcela Anzola, Antanas Mockus, Santiago González-Plazas y Rubén Darío Utria. Lo expresado en este artículo es responsabilidad única del autor.

\*\*Investigador del Instituto Lozano Long de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Texas, Austin.

## I. INTRODUCCIÓN

La efectividad de las políticas contra las drogas ilegales es objeto de un intenso debate. Mientras muchos críticos insisten en que no son efectivas, los gobiernos continúan aplicándolas y tanto la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Drogas y el Delito (ONUDD) como diversos gobiernos las defienden. La discusión sobre la efectividad de las políticas depende fundamentalmente de las creencias y modelos acerca de los factores o razones que hacen que las drogas se produzcan, trafiquen y consuman. La falta de acuerdo al respecto está en la raíz del conflicto entre los argumentos en pro y en contra de las políticas actuales y de la imposibilidad de un diálogo constructivo. Este desacuerdo se debe a diferencias en los paradigmas y en la epistemología que se encuentran en el trasfondo de los argumentos.

Para evaluar las políticas contra las drogas en Colombia un punto clave que se requiere aclarar es la importancia que han tenido los factores externos y los internos en la generación de la industria de la marihuana, la coca-cocaína y la amapola-opio heroína ilegales. Al respecto las opiniones están encontradas.

Desde la perspectiva de la Teoría de la Dependencia dicha industria ilegal es el resultado de las injustas relaciones entre los países en desarrollo y el hegemón: “Colombia se convirtió en el mayor productor de cocaína a finales de los años setentas. La explicación encuentra sus raíces en las políticas sociales y económicas impuestas por los Estados Unidos a los países pobres de América Latina, caso particular Colombia, que por más de un siglo ha sido obligada a acatar sagradamente las decisiones provenientes de Washington”<sup>1</sup>.

[61]

Otros autores presentan una evaluación de costos y beneficios de las políticas represivas contra las drogas y concluyen que estas benefician a la economía estadounidense y a las empresas multinacionales y perjudican a Colombia. Por ejemplo refiriéndose a los Estados Unidos Caballero afirma: “¿Cuándo reconocerá el hecho evidente de que la prohibición es el negocio?.....Su política puede ser inmoral: pero gracias a ella el negocio de la droga es un gran negocio, y es un negocio de Estados Unidos. En cambio la política de Bedoya o los Samper, y de todos sus antecesores de los últimos 30 años, no sólo es inmoral sino, además, en la práctica, contraproducente: lejos de generar para Colombia riqueza alguna, la ha sumido en la corrupción y en la violencia. A Estados Unidos el negocio de la droga le aumenta el Producto Interno Bruto. A Colombia la destruye”<sup>2</sup>.

Es interesante que estas posiciones no se limitan a críticos del establecimiento, así Luis Carlos Restrepo<sup>3</sup> afirma: “La problemática de las drogas expresa una faceta más del enfrentamiento Norte-Sur, presentándose su producción y tráfico como una actividad típica del capitalismo periférico, la materia prima es producida por los países subdesarrollados, mientras el mayor valor agregado se genera y acumula en los países consumidores. Las grandes ganancias del negocio quedan en manos de los importadores y distribuidores de los países ricos, que se favorecen con la represión al poder mantener altos márgenes de ganancia y un manejo monopólico del mercado”<sup>4</sup>. Esto claramente

<sup>1</sup> GUERRERO Albán Franco Armando, *Colombia y Putumayo en medio de la encrucijada. Narcotráfico, fumigaciones, economía y soberanía*, Bogotá: Ediciones Claridad, 2005, p. 18.

<sup>2</sup> CABALLERO Antonio, “El costo de dos visas”, en *Semanal*, N° 744, 1996, p. 139.

<sup>3</sup> Un brillante psiquiatra quién por más de seis años fue el Alto Comisionado para la Paz del gobierno Uribe y se retiró para desde su posición de presidente del partido de la U promover los cambios legales requeridos para permitir la segunda reelección del Presidente Uribe.

<sup>4</sup> RESTREPO Luis Carlos, *La Drogas Prohibida. La droga como espejo de la cultura*, Bogotá, 2001, p. 22.

beneficia la economía de los Estados Unidos: “Pues ya sabemos que si genera ganancias y favorece la acumulación de capital, en la sociedad mercantil todo está permitido”<sup>5</sup>; además, “la economía ilegal sirve de locomotora que impulsa a la economía legal.....negocio que a muchos beneficia, en especial a los banqueros, para quienes estos recursos resultan bienvenidos”<sup>6</sup>.

Antonio Caballero rechaza la “guerra contra las drogas” como una guerra ajena que ha tenido consecuencias devastadoras para el país pero a la vez resalta la importancia de factores internos: “El narcotráfico no ha creado prácticamente ninguno de los problemas sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta Colombia: se ha limitado a potenciarlos y complicarlos todos. La violencia, la corrupción, la incapacidad del Estado, la desigualdad económica, la lucha por la tierra, la insurgencia guerrillera armada, existían ya desde mucho antes. El narcotráfico con sus ingresos millonarios y la capacidad de perturbación consustancial a su ilegalidad, no ha hecho otra cosa que agravarlos y profundizarlos”<sup>7</sup>. Y continúa: “Los dineros abundantes y los métodos expeditos del narcotráfico vinieron a fomentar la catástrofe que ya existía en ciernes; y, durante un tiempo, a disfrazar sus causas”<sup>8</sup>.

En mis trabajos<sup>9</sup> he buscado entender por qué siendo tan rentable las industrias ilegales de la coca-cocaína y amapola-opio-heroína, estas se concentran en pocos países. Los modelos de comercio internacional e intercambio entre naciones desarrollados por las ciencias económicas no explican esta anomalía. La única forma de explicarla requiere apelar a fuerzas externas que forzaran la concentración o a factores internos de los países que concentran estas actividades. Dado que no he encontrado esas fuerzas externas, he buscado explicaciones en las características específicas de los países que concentran los cultivos de coca y amapola y la manufactura de cocaína y heroína. Estas tienen que ver con la historia, estructura física, instituciones y cultura de los países.

[62]

Alejandro Gaviria<sup>10</sup> por otra parte, explica el desarrollo de la industria ilegal en Colombia como “un producto de la historia, de un conjunto de eventos fortuitos e irrepetibles”. En su opinión el crecimiento de la demanda internacional por drogas en los años sesenta fue un choque externo que padeció la economía colombiana el cual generó como respuesta el desarrollo de las organizaciones traficantes y el desarrollo de la industria ilegal<sup>11</sup>. En sus trabajos Gaviria rechaza la importancia de factores internos y considera que mi interpretación<sup>12</sup> se basa en un “determinismo sociológico, de unas circunstancias permanentes, de nuestro inveterado desprecio por la ley y las normas de convivencia”<sup>13</sup>. Como los factores internos no son importantes la solución debe venir de afuera por

<sup>5</sup> Ídem, p. 25.

<sup>6</sup> Ídem, p. 26.

<sup>7</sup> CABALLERO Antonio, “Drogas: la Guerra de la dependencia”, en Varios Autores, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá, El Áncora editores, 2000, p. 130.

<sup>8</sup> Ídem, p. 131.

<sup>9</sup> THOUMI Francisco E., “Why the Illegal Psychoactive Drugs Industry Grew in Colombia”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, N° 34, vol. 3, otoño, 1992. THOUMI Francisco E., Economía Política y Narcotráfico, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994. THOUMI Francisco E., “Ventajas competitivas de las drogas ilegales en los países andinos: el Estado, las instituciones sociales y el capital social”, en *Coyuntura Social*, N° 22, 2000, pp. 121-150. THOUMI Francisco E., *El Imperio de la Drogen. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Bogotá, IEPRI y Editorial Planeta, 2002. THOUMI Francisco E., “Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia”, en *Análisis Político*, No. 54, Mayo/Agosto, 2005.

<sup>10</sup> GAVIRIA Alejandro, “Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia”, en *Journal of Development Economics*, 2000, pp. 1-25. GAVIRIA Alejandro, *Uribenomics y otras paradojas*, Bogotá, Universidad de Los Andes y Norma, 2008, cap. 4.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Realmente agradezco al profesor Gaviria sus críticas pues es la única persona que ha criticado directamente mis trabajos. En un país en el que la crítica casi siempre se percibe como una agresión es muy difícil recibir críticas que confronten los argumentos y permitan refinarlos, mejorarllos o rechazarlos.

<sup>13</sup> GAVIRIA, 2008, *Ob. Cit.*, p. 95.

lo que Gaviria concluye que clara: “la única solución es la legalización”; en otras palabras, que Colombia no podrá dejar de producir cocaína mientras ésta sea ilegal.

Gaviria no explica por qué la producción de coca y cocaína no surgió en otros países. Esto es muy extraño puesto que los choques externos afectan a todo el planeta. En general, los choques externos se dan cuando cae el precio y la demanda por exportaciones, sube el precio de las importaciones o aumentan las tasas de interés en los mercados internacionales. En este caso curiosamente, se trata de un gran aumento en la demanda y en los precios de productos que Colombia nunca exportó mientras fueron legales. Pareciera que el choque externo se ensañó en un país y no afectó de manera semejante al resto de posibles productores. Una respuesta la da Andrés López quién explica la concentración de la producción de cocaína en Colombia utilizando la “dependencia del sendero” (*path dependence*)<sup>14</sup>. Según esta explicación, los primeros en responder a la expansión de la demanda de cocaína en Estados Unidos en los años setenta fueron los colombianos porque ellos se encontraron en el lugar exacto en el momento exacto. Una vez se establecieron las redes de distribución los demás competidores posibles quedaron fuera del mercado. La dependencia del sendero surgió primero como una explicación sobre el orden de las letras en el teclado de las máquinas de escribir (QWERTY....) originalmente diseñado para limitar la velocidad de la taquigrafía debido a que la tecnología de las máquinas originales no permitía escribir a la velocidad que tenían los mejores taquígrafos. Al avanzar la tecnología el orden se ha mantenido a pesar de que hoy otro ordenamiento permitiría escribir más rápido. Hace unos años se revivió el tema para explicar la prevalencia de Microsoft sobre Apple a pesar de que el sistema de ésta última empresa era superior al de la primera. La justificación de la “permanencia del sendero” basa en los costos que los consumidores o usuarios tiene para cambiar de sistema. En el caso de las drogas, sin embargo, esta no es una razón válida. Tanto la explicación de Gaviria como la de López priorizan elementos fortuitos, es decir, que Colombia tuvo la mala suerte de estar en el momento exacto en el lugar equivocado.

[63]

Desde la perspectiva del consumo hay dos posiciones totalmente opuestas. La libertaria representada en Colombia por Gómez Hurtado<sup>15</sup> que aboga por la despenalización del consumo con argumentos basados en los derechos del individuo. El contraste es notable con la prohibicionista extrema que alega que “No puede haber otra meta que un mundo libre de drogas. Los derechos humanos son incompatibles con el abuso de las drogas. Todos los individuos tienen derecho a que su vida no sea dañada por las drogas. Quienes formulan políticas tienen que defender y proteger este derecho. Nadie sirve los derechos e intereses de los usuarios de drogas apoyando el abuso continuado de ellas”<sup>16</sup>. Quienes comulgan con esta posición buscan un mundo libre de drogas y atribuyen todos los problemas generados por las drogas que alteran la mente “al consumo que es la causa”<sup>17</sup>.

Una somera lectura de estos argumentos resalta las fuertes contradicciones entre ellos y la importancia de establecer las causas, razones, o factores que hacen que las drogas ilegales se produzcan en un sitio determinado.

<sup>14</sup> Exposición del profesor Andrés López en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán, auditorio León De Greiff, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, octubre 2 de 2006.

<sup>15</sup> GÓMEZ Hurtado Enrique, *La Tragedia de la Droga. Perspectiva de una solución*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, segunda edición, 2001.

<sup>16</sup> SVEN-OLOV Carlsson, Discurso en el Foro Mundial Contra las Drogas, Estocolmo, Septiembre 8-10, 2008.

<sup>17</sup> EVANS David G, Director Ejecutivo de la Drug Free Schools Coalition, Flemington, NJ. Entrevista con el autor durante la 52ava. Sesión de la Comisión de Estupefacientes, Viena, marzo, 2009.

## II. Paradigmas, drogas y evidencia empírica

En su obra maestra Khun<sup>18</sup> desarrolla el concepto de paradigma para explicar cómo se forman los consensos dentro de las disciplinas académicas. Los paradigmas son: “*logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales*”. Khun rechaza la idea de que el progreso científico es acumulativo e insiste en que este se logra por medio de rupturas con los paradigmas anteriores. Khun muestra cómo quienes comparten un paradigma operan dentro de los límites de lo que consideran “ciencia normal”: “*Las personas cuya investigación se fundamenta en paradigmas compartidos se encuentran comprometidas con las mismas reglas y normas de práctica científica. Dicho compromiso y el aparente consenso que produce son prerequisitos de la ciencia normal*”<sup>19</sup>. Quiénes adhieren a un paradigma logran avances científicos utilizándolo para resolver preguntas que consideran importantes. Cuando dentro de las ciencias sociales diversos grupos operan bajo paradigmas diferentes la interacción entre ellos tiende a ser nula. Cada grupo escribe y lee libros y revistas distintas en las que se discuten ideas dentro de cada paradigma pero que hacen caso omiso de los demás. Es así como dentro de cada paradigma surge una “ciencia normal” y una “verdad” que explica algunos fenómenos aunque contradiga las “verdades” generadas por otros paradigmas.

[64] El caso de las drogas que alteran la mente es un ejemplo claro de paradigmas en conflicto lo que hace que el diálogo sea posible dentro de grupos que comparten un paradigma pero imposible entre quienes tienen paradigmas diferentes. Esta situación presenta dos opciones para el investigador: una es producir trabajos dentro del paradigma que conoce y en el que ha sido entrenado y hacer una carrera académica dentro de ese grupo. La otra es confrontar paradigmas con la evidencia empírica. Ningún paradigma es consistente con toda la evidencia empírica. Khun explica que cuando la evidencia está en conflicto con lo pronosticado por el paradigma esta evidencia se considera por parte de quienes comparten el paradigma como una anomalía. Cuando estas anomalías son pequeñas o poco importantes, el paradigma continúa siendo utilizado para avanzar en la explicación de otros fenómenos<sup>20</sup>. Sin embargo, en el caso de las drogas ilegales las anomalías dentro de los diversos paradigmas son demasiado grandes.

Ninguno de los paradigmas prevalentes permite explicar por qué la gran mayoría de países que pueden cultivar coca y amapola y producir cocaína y heroína no lo hacen, es decir, por qué la producción ilegal de esas drogas está tan concentrada si es tan rentable; o por qué en los países en los que los cultivos tradicionales de coca eran comunes, no surgieron grandes organizaciones traficantes. Tampoco explican por qué el consumo de drogas ilegales ha tendido a estar concentrado en pocos países, o por qué en algunos países se consumen primordialmente estimulantes mientras que en otros se consumen más que todo narcóticos; por qué las políticas contra las drogas tienen resultados poco satisfactorios y cuáles serían los efectos de otras políticas; por qué a pesar de que Bolivia y Perú tenían cultivos de coca grandes y arraigados, los grandes traficantes no surgieron en ellos sino en Colombia. El narcotráfico está asociado a aumentos en los niveles de violencia. Sin embargo, ¿por qué estos son mucho más altos en unos países que en otros? Además, en Colombia los productores de pasta de coca rápidamente adoptaron la guadaña para picar la coca y procesarla rápidamente mientras que en Bolivia y Perú secando las hojas antes de procesarlas, método adoptado hace 150 años<sup>21</sup>. Con frecuencia se escucha que el prohibicionismo

<sup>18</sup> KHUN Thomas S., La Estructura de las Revoluciones Científicas, México, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición, 2006, p. 50.

<sup>19</sup> Ídem, p. 71.

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> En efecto, cuando la DEA descubrió en Colombia esa innovación se abstuvo de mencionarla para evitar su propagación en los demás países andinos.

del alcohol fracasó en Estados Unidos por lo que se insiste en que el prohibicionismo a las demás drogas también fracasa. Sin embargo, nadie explica por qué el prohibicionismo del alcohol ha sido y continúa siendo exitoso en algunos países islámicos. Es claro que algunas de las anomalías son más importantes que otras, pero todas deben ser explicadas.

Dado que los paradigmas actuales no explican la estructura de la industria ilegal y existen muchas anomalías, no sorprende que las políticas basadas en ellos no obtengan los resultados deseados. Tampoco sorprende que las críticas a las políticas no den opciones específicas. Es notable como por un lado las declaraciones políticas en el seno de las Naciones Unidas refuerzan el prohibicionismo y pronostiquen “disminuciones significativas en 10 años” al tiempo que los críticos que insisten en que “la única solución es la legalización” no presentan un plan de acción que en el que se proponga cambiar las convenciones sobre drogas apoyadas por más de 140 países. De manera semejante, los prohibicionistas extremos insisten en su “visión de un mundo libre de drogas” y lo único que pueden recomendar es reforzar las políticas represivas. El punto es que cada cual está atrapado dentro de su paradigma y salir de esa trampa requiere un esfuerzo mental enorme pues implica poner en tela de juicio “la verdad” bajo la cual se han forjado identidades, carreras, reputaciones y se ha dado sentido a la vida de los investigadores.<sup>22</sup> Por eso Khun insiste en que los paradigmas no son rechazados por muchos de quienes comulgan con ellos; solamente desaparecen cuando sus adherentes mueren y no son remplazados por nuevos seguidores<sup>23</sup>. Esto sucede cuando la evidencia empírica es lo suficientemente fuerte para que los jóvenes no adhieran al paradigma.

La evaluación de la evidencia empírica no es fácil. Después de todo, cada paradigma tiene una forma diferente de evaluarla. Por un lado, la inferencia estadística basada en información cuantitativa es desconocida por muchos y además tiene limitaciones. Por otro, la evidencia cualitativa se puede interpretar de muchas formas. Además, la falta de consenso respecto a la manera de evaluar frecuentemente permite manipular el proceso para obtener los resultados deseados. Los siguientes ejemplos ilustran esta situación.

[65]

En la introducción a la evaluación de 100 años de control de drogas, Antonio María Costa, el Director Ejecutivo de la ONUDD “demuestra el éxito” del Régimen de Control Internacional: “Quienes dudan la efectividad del control de drogas deben considerar lo siguiente. En 1905 en el mundo 25 millones de personas usaban opio (1,5% de la población mundial). En 1906/07 el mundo produjo alrededor de 41,000 toneladas de opio- cinco veces más que en 2008. Mientras que el opio se producía en una enorme franja que se extendía desde China a Indochina, Burma, India, Persia, Turquía y los países de los Balcanes, la producción ilegal de opio está hoy concentrada en Afganistán (92%).

Lo mismo con la coca. Estas hojas se cultivaban no solamente en Los Andes sino también en varios países asiáticos que incluían a Java (Indonesia), Formosa (Taiwán) y Ceilán (Sri Lanka). Hoy la producción de la hoja de coca está concentrada en tres países andinos: Colombia, Perú y Bolivia. El control internacional de drogas tiene parte del crédito”<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Esto hace que para muchos colombianos sea muy difícil aceptar mis explicaciones de la concentración de la industria de la cocaína en Colombia. Por ejemplo, en una reunión en FESCOL el 2 de abril de 2009 fui recibido por Miguel Eduardo Cárdenas con una pregunta a boca de jarro: ¿Hoy viene como colombiano o como gringo? Aparentemente para él la ciencia social no se puede desarrollar desde una visión global independiente de los sentimientos nacionalistas. Yo quisiera preguntarle ¿Cómo es posible tener una ciencia social colombiana?

<sup>23</sup> KHUN, 2006, *Ob. Cit.*

<sup>24</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *A Century of International Drug Control*, Viena, UNODC, 2008, p. 3.

Estas afirmaciones recuerdan esa famosa frase popularizada por Mark Twain: “hay tres clases de mentiras: mentiras, mentiras malditas y las estadísticas” o el dicho común entre economistas: “si torturas las cifras lo suficiente, obtienes los resultados que buscas”. Es cierto que en 1905 el uso del opio estaba mucho más generalizado que hoy. Sin embargo, este estaba domesticado en muchos países de Asia en la misma forma en que está hoy el alcohol, el tabaco o el café en el Occidente. El problema actual del consumo de opiáceos no es con el opio sino con la heroína la cual tiene consecuencias muy distintas. La referencia al éxito con respecto a la coca es patética por no decir profundamente deshonesta. Es cierto que hace 100 años la coca se cultivaba en varios países del sur éste asiático. Sin embargo, la coca en esos países se cultivaba para que los laboratorios en Holanda, Alemania, los Estados Unidos y Japón produjeran cocaína legal para usos médicos. En ese entonces la producción total de cocaína no excedía 10 toneladas por año, un 1% de la producción ilegal actual.

Si el “éxito” del prohibicionismo se pudiera discutir rigurosa y científicamente en un seminario, se exigiría al Sr. Costa que respondiera a la manipulación que le ha dado a las cifras. Sin embargo, como su posición en el fondo es política aunque disfrazada de técnica, la estrategia seguida en los argumentos es seleccionar cifras que apoyan lo que se busca “demostrar” de antemano y desdeñar cualquier evidencia que lo contradiga.

[66]

Además, Costa cae en otras trampas tendidas por su paradigma. En su discurso de apertura de la sesión de la Comisión de Estupefacientes en 2008 explicó que “las políticas represivas tienen una mala imagen debido a las “consecuencias no buscadas” que han tenido. Las principales “consecuencias no buscadas” son primero, el surgimiento de un enorme mercado negro controlado por organizaciones criminales. Segundo, “un desplazamiento de las políticas” debido a restricciones presupuestales que requieren disminuir el gasto en programas de salud pública contra las drogas para aumentar los gastos en policía y otros esfuerzos para hacer cumplir la ley. Tercero, un desplazamiento geográfico puesto que los cultivos y organizaciones se desplazan de una región a otra y de un país a otro en reacción a las políticas represivas. Cuarto, hay un desplazamiento de mercados: cuando la represión aumenta en un lugar, los traficantes buscan otros mercados”<sup>25</sup>. En este caso el argumento se basa en la concepción implícita de que la producción, tráfico y consumo de drogas es un mal contra el que se debe luchar a cualquier costo de manera que las “consecuencias no buscadas” de las políticas, aunque puedan ser esperadas, se atribuyen al mal contra el que se lucha. En otras palabras, dentro del paradigma prohibicionista las consecuencias indeseadas de las políticas no son resultado de ellas o de su mala formulación e implementación sino de aquellos que violan la ley produciendo, traficando y consumiendo drogas.

Al analizar las afirmaciones de críticos como Restrepo mencionadas anteriormente se encuentran ejemplos semejantes. Es cierto que “el mayor valor agregado se genera y acumula en los países consumidores” y que “las grandes ganancias del negocio quedan en manos de los importadores y distribuidores de los países ricos, que se favorecen con la represión al poder mantener altos márgenes de ganancia y un manejo monopólico del mercado”. Además, “la economía ilegal sirve de locomotora que impulsa a la economía legal.....negocio que a muchos beneficia, en especial a los banqueros, para quienes estos recursos resultan bienvenidos”. En estos argumentos están implícitas una serie de creencias sobre el funcionamiento de la economía que no se pueden justificar

<sup>25</sup> JELSMA Martin y Francisco E. Thoumi, “La normatividad internacional sobre drogas: soporte del paradigma prohibicionista”, en A. Rangel ed., *La Batalla Perdida Contra las Drogas. ¿Legalizar es la opción?*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia e Intermedio, 2008, p. 207.

empíricamente. Primero: se supone que el aumento en el valor agregado en una industria ilegal es siempre positivo para la economía de un país. En este caso no se considera que el aumento en los precios de las drogas esté relacionado al riesgo que existe en los mercados. En otras palabras, se descuenta el hecho que en los Estados Unidos anualmente se detienen más de 1.600.000 personas por drogas y que se tiene encarcelado alrededor de 600,000 traficantes y distribuidores. El énfasis en la acumulación de riqueza personal como mecanismo de generación de inversión es atávico y no contempla una sociedad en la que los fondos de pensiones de la gran mayoría de ciudadanos no sean la principal fuente de fondos para invertir; implica además que los empleados tampoco ahoren e inviertan. Es claro que en los Estados Unidos y Europa Occidental esos supuestos no son válidos.

La afirmación “la economía ilegal sirve de locomotora que impulsa a la economía legal” es muy engañoso. Por un lado, cualquier bonanza, así sea legal o ilegal impulsa la economía legal. Pero por otro lado aumentos en el consumo de drogas per se no aumentan la demanda agregada. Cuando el gasto en drogas ilegales aumenta hay un desplazamiento del gasto del sector legal al ilegal. Más aún, cuando alguien se convierte en un adicto frecuentemente pierde su trabajo, roba para mantener su hábito y se vuelve una carga social. Si fuera cierto que la economía ilegal sirve de locomotora para la legal, estaríamos ante una novedosa teoría de desarrollo económico por medio de la ilegalidad basada en la cual se recomendaría que Colombia prohibiera la importación de por ejemplo, cigarrillos para que los precios y el valor agregado aumentaran, los traficantes acumularan dinero y lo invirtieran para desarrollar al país. En el análisis de Restrepo hay una confusión clave entre los efectos de cualquier bonanza y los de un aumento en el número de adictos.

Finalmente, la afirmación sobre los beneficios al sector financiero refleja la creencia generalizada respecto a que el dinero del narcotráfico beneficia al sistema financiero. Primero, quienes hacen afirmaciones en ese sentido nunca muestran que los depósitos en el sector financiero aumentan. Simplemente saben que narcotraficantes llevan cantidades de efectivo a un banco, pagan una “comisión” a un empleado corrupto para que disfraze el depósito y concluyen que esta acción aumenta las utilidades del banco. Ellos no consideran que, primero, al crecer el porcentaje de las economías ilegal e informal dentro del total, aumenta la proporción de las transacciones en efectivo y la demanda por efectivo ( $M1$  en la jerga economista). Esto disminuye los depósitos en los bancos y el grado de bancarización en la sociedad.

Segundo,<sup>26</sup> como los usuarios y adictos de drogas simplemente desvían su gasto del sector legal al ilegal, no hay evidencia de que ellos al gastar en drogas en lugar de hacerlo en un supermercado, los depósitos totales del sistema financiero aumentan. En otras palabras, tanto el dinero gastado en un supermercado como en drogas termina depositado en el sistema financiero. Más aún, los traficantes grandes y el crimen organizado tienden a depositar en paraísos fiscales en lugar de hacerlo en los bancos de sus países y además, tienden a mantener el efectivo en sus manos más tiempo.

Tercero, la banca central tiene mecanismos para controlar la expansión de los depósitos. En otras palabras, si el aumento en el consumo ilegal llegase a aumentar los depósitos y la cantidad de dinero en circulación, habría que suponer que la banca central no haría nada para controlar la expansión.

<sup>26</sup> Los cinco párrafos siguientes están adaptados de THOUMI Francisco E. y Santiago González, *Las Verdades Incómodas Sobre Las Drogas y su Desafío Para Colombia*, Policy Paper, N° 27, Friedrich Ebert Foundation, Colombia (FESCOL), 2007.

Cuarto, aunque el mercado mundial de drogas es muy grande con relación a, por ejemplo, el PIB colombiano, los flujos de capital que genera no son grandes dentro del contexto financiero mundial. Las cifras sobre el monto de las ventas mundiales en el mercado de drogas son muy débiles y tienden a sobreestimar su valor como lo demuestran trabajos académicos independientes<sup>27</sup>. Sin embargo, aceptando las estimaciones de US\$70.000 millones por año del tamaño del mercado de drogas ilegales de los Estados Unidos elaboradas por la Oficina Nacional de Control de Drogas y Prevención del Crimen (ONDCP) de los Estados Unidos se llega a la conclusión de que los dineros del narcotráfico lavados en el sector financiero no representan sumas importantes en los mercados financieros.

Es aceptado que aproximadamente el 50% o 60% del valor agregado en drogas ilegales se genera en las últimas transacciones. Los vendedores en esta etapa del negocio tienden a gastar sus dineros en efectivo en centros comerciales, supermercados, etc. o en las drogas mismas pues una proporción de ellos es adicta. El resto queda para ser depositado por traficantes de diverso calado en el sector financiero. Esto dejaría una suma de unos 30 a 35 mil millones de dólares por año lo cual es menor al valor de las acciones transadas en un día (excluyendo bonos y otros papeles) en una de las bolsas importantes de los Estados Unidos (Wall Street o NASDAQ).

Quinto, la industria de drogas ilegales y el crimen organizado genera costos importantes al sector financiero. El crecimiento de la industria ilegal ha hecho que los gobiernos establezcan una larga serie de medidas de control que incluyen auditorías internas y externas, requisitos de obtener información sobre los clientes, y otros que aumentan los costos al sector financiero. En el caso de los Estados Unidos por ejemplo, el sector financiero debe llenar reportes sobre todos los depósitos en efectivo de más de US\$10.000. Cada año se hacen unos siete u ocho millones de reportes a un costo de unos US\$30 por reporte.

[68]

Todo lo anterior no significa que en el sector financiero no hay funcionarios corruptos que se benefician del lavado de dinero o que no haya bancos, especialmente en paraísos financieros, que lo hagan. Simplemente no es cierto que el sector financiero mundial necesite del negocio ilegal para sobrevivir o que logre aumentar sus ganancias con ello. En economía las falacias de composición son comunes y lo que pueda ser beneficioso para un individuo no lo es para el grupo o el todo.

La gran cantidad de homicidios relacionados con la industria ilegal en Colombia ha llevado a que con frecuencia se presente como argumento que “los Estados Unidos se queda con el dinero y Colombia pone los muertos”. Sin duda las muertes asociadas al narcotráfico son una evidencia muy dramática. ¿Pero cómo se interpreta? Como se anotó, la industria ilegal está asociada a la violencia. Sin embargo, ¿Por qué en Colombia la violencia asociada al narcotráfico ha sido tanto más alta que en Bolivia, Perú, Afganistán, Myanmar, Laos, Paquistán, Sicilia, Calabria, los Estados Unidos, etc.? Solamente en el último año la violencia en algunas zonas de México ha llegado a cifras posiblemente comparables a las que se han experimentado en Colombia. Por eso una mirada detallada a la evidencia en lugar de levantar la queja: ¡Colombia pone los muertos! Lleva a preguntar: ¿Por qué en Colombia se considera que es “natural” que el narcotráfico genere tantas muertes? ¿Por qué en Colombia surgen más asesinos que en los demás países? En otras palabras, ¿Por qué Colombia pone los asesinos y los sicarios?

<sup>27</sup> REUTER Peter y Victoria Greenfield, “Measuring Global Drug Markets: how good are the numbers and why should we care about them?”, en *World Economics*, N° 2, Vol. 4, 2001. THOUMI Francisco E., “The Numbers’ Game: Let’s All Guess the Size of the Illegal Drugs Industry!”, en *Journal of Drug Issues*, invierno, 2005b.

En el caso de las afirmaciones de Restrepo y otras semejantes, como las de Costa, no es posible abrir un debate sobre la forma cómo llegan a conclusiones. Los paradigmas atrapan a los analistas y cada cual termina satisfecho con su “verdad” sobre el mundo pero no responde a argumentos elaborados fuera de su paradigma.

La dificultad de interpretación de la evidencia tiene otras consecuencias graves pues permite interpretaciones políticamente adecuadas para apoyar creencias preconcebidas sin tener que responder a posiciones opuestas. En otras palabras, la interpretación de la evidencia se puede utilizar como un escudo para esconder la deshonestidad intelectual. Esto también permite que quienes escuchan un argumento con el cual no concuerden no tengan que responder a él y que con frecuencia lo rechacen simplemente porque “saben” que los están engañando.<sup>28</sup>

Otra característica importante de muchos análisis sobre drogas ilegales es que las posiciones que se toman surgen de ejercicios donde se piensa localmente y se buscan soluciones y actuaciones globales. Por ejemplo, la Federación Mundial Contra las Drogas (FMCD), organización liderada por Carlsson y Evans citados arriba, busca proteger la niñez y juventud en las comunidades de sus miembros tratando de evitar su exposición a las drogas. Este es un problema local, de donde la FMCD deriva metas globales represivas. Es claro que al hablar de los derechos de los niños se refieren solamente a los de sus comunidades y países y no consideran los derechos de los niños cultivadores de coca y amapola, de los niños desplazados por la fumigación que terminan de guerreros en los grupos armados ilegales, de los que crecen en las cárceles femeninas de la América Latina porque sus madres están presas por delitos relacionados con las drogas, ni de los niños víctimas de minas quiebrapatas, etcétera. Desde la perspectiva global se requeriría que Carlsson y Evans respondieran preguntas como: ¿Por qué esas sociedades producen niños vulnerables a las drogas?

[69]

De igual manera, las posiciones de los colombianos citados arriba responden también a la problemática interna y a los gravísimos daños que el país padece debido a las drogas, y de ahí se pide al mundo que adopte otras políticas. Sin embargo, el problema colombiano visto desde la perspectiva global es otro: ¿Por qué la drogas causan en Colombia problemas tanto más grandes que en el resto del mundo? Y ¿porque Colombia concentra la producción de cocaína, a pesar de que ésta se puede producir en muchos otros países, donde no lo hacen?

Otro ejemplo se encuentra en el principio de la normatividad internacional en que limita el uso de drogas controladas en las convenciones a usos médicos y científicos. Este se basa en dos clases de convicciones, unas que simplemente rechazan otros usos por razones religiosas. Y otras basadas en consensos médicos que consideran que cualquier uso que pueda ser nocivo para la salud debe prohibirse. Al mirar este tema globalmente se encuentra que todas las sociedades han utilizado y utilizan drogas y otros sistemas (hiperventilación, Yoga) para obtener estados de mente alterada y que nunca ha sido posible eliminarlos. Más aún, en el último siglo tuvo lugar una explosión en el número de drogas con fines médicos que actualmente se usan con fines recreativos o experimentales. Es decir aún si se eliminaran las drogas que hoy se consideran ilegales, la gente continuaría usando otras sustancias para lograr estados de mente alterada.

<sup>28</sup> La famosa “malicia indígena” justifica estas actitudes.

### III. Hacia un Nuevo Paradigma de las Drogas Ilegales

La meta de un nuevo paradigma es explicar las “anomalías” no explicadas por los paradigmas predominantes. Para avanzar en esa dirección se investiga la literatura de la criminología sobre las razones por las que alguien comete crímenes. A continuación se busca responder preguntas básicas: ¿Qué factores contribuyen a la criminalidad? ¿Hay causas o factores suficientes para el desarrollo de las industrias ilegales o solamente algunos factores necesarios y otros que contribuyen a su desarrollo? Una vez obtenidas las respuestas a estas preguntas es posible proceder a evaluar la efectividad de las políticas contra las drogas. Al final se resumen algunas conclusiones.

#### A. ¿Por qué la gente comete crímenes? ¿Por qué surge el narcotráfico?

La criminología moderna ha desarrollado varias hipótesis que se han verificado estadísticamente en algunos contextos. Las teorías sociológicas enfatizan diversos factores que inducen al crimen: las tensiones sociales<sup>29</sup>, el aprendizaje social<sup>30</sup>, el bajo auto control<sup>31</sup>, la desorganización y el cambio social (aumentos en familias sin padre, deterioro de vecindarios, disminución en la calidad del empleo), coerción social<sup>32</sup>. Otras teorías usan características biológicas para buscar la influencia de la genética sobre la violencia. Otras mezclan teorías sociológicas y biológicas<sup>33</sup>. La oportunidad ofrecida por comportamientos descuidados como dejar las llaves dentro de un auto y las puertas sin seguro y el experimentar algunos eventos desestabilizadores como una fuerte caída en el ingreso también han sido identificados como contribuyentes al crimen. De igual manera, los estudios identifican factores que protegen contra el crimen: provenir de familias completas, alta auto estima, éxito escolar, etc. Estos trabajos estadísticos han avanzado bastante al identificar características predominantes en los criminales aunque estas simplemente aumentan la probabilidad de que los que las tengan cometan crímenes. En realidad, estas características identifican personas y poblaciones vulnerables al crimen. Sin embargo, es claro que la mayoría de quienes tienen características vulnerables no son criminales y que hay criminales que no encajan en los perfiles identificados.

[70]

Todos los factores asociados al crimen contribuyen a él, pero ninguno es necesario y mucho menos suficiente para el crimen.<sup>34</sup> Los factores identificados simplemente aumentan (o disminuyen) la incidencia del crimen en una sociedad pero ninguno es un requisito para cometer o no cometer crímenes. La evidencia proporcionada por los estudios empíricos permite hacer recomendaciones de política. Sin embargo, la gran mayoría de las políticas no pretenden eliminar el crimen sino disminuirlo sustancialmente y controlarlo; es decir mantenerlo en niveles socialmente aceptables.

En muy pocos casos se busca eliminar totalmente el crimen. Esto se da por ejemplo, en casos de

<sup>29</sup> AGNEW Robert, “Foundation for a General Strain Theory”, en Criminology, N° 30,1992, pp. 47-87. Agnew Robert, *Why do they do it? A General Theory of Crime and Delinquency*, Roxbury,2005. AGNEW Robert, *Pressured into Crime: An Overview of General Strain Theory*, Roxbury, 2006.

<sup>30</sup> AKERS Ronald L., *Social Learning and Social Structure: A General Theory of Crime and Deviance*, Northeastern, 1997.

<sup>31</sup> GOTTFREDSON Michael R. y Travis Hirschi, *A General Theory of Crime*, Stanford University Press, 1990. GOODE Eric, (ed.), *Out of Control: Assessing the General Theory of Crime*, Stanford Social Sciences, 2008.

<sup>32</sup> COLVIN Mark, *Crime and Coercion: An Integrated Theory of Chronic Criminality*, Palgrave Macmillan, 2000.

<sup>33</sup> MILOVANOVIC Dragan y Martin D. Schwartz, (eds.), *Race, Gender, and Class in Criminology: The Intersection*, Routledge, 1999.

<sup>34</sup> Las razones por las cuales una actividad económica ilegal, o cualquier fenómeno, aparece en una sociedad pueden ser suficientes, necesarias o simplemente contribuyentes. Una razón suficiente es la que garantiza que el fenómeno ocurra independientemente de cualquier otro factor. Una razón es necesaria cuando el fenómeno no puede generarse sin ella. Una razón es necesaria además es suficiente cuando siempre que ella esté presente, el fenómeno ocurre. En muchos casos existen factores que no son ni necesarios ni suficientes pero que contribuyen al desarrollo del fenómeno. Estas explicaciones pueden ser triviales para muchos, pero se hacen con el fin de garantizar que todos los lectores entiendan los argumentos aquí desarrollados.

pornografía y abuso sexual infantil, tráfico en material radioactivo, y las drogas que alteran la mente. El régimen internacional de control de drogas declara ilegal todos los usos de las drogas que alteran la mente incluidas en las listas de las Convenciones que no sean médicos o de investigación científica. Además, busca eliminar toda la producción y tráfico de esas drogas. Dado éste régimen, no sorprende que la meta de la “guerra contra las drogas” sea eliminar el enemigo y que las campañas contra las drogas utilicen slogans como “tolerancia cero”.

## **B. Los factores que contribuyen a la producción de cocaína y los requisitos para su producción**

Es claro que no hay ningún factor o causa suficiente para que en una sociedad surjan actividades económicas ilegales. En otras palabras, no hay un elemento que una vez dado, siempre lleve al desarrollo de la actividad ilegal. Sin duda hay muchos factores que contribuyen a ese desarrollo, es decir, que aumenten la probabilidad de que ocurra. También hay elementos que protegen a la sociedad contra la aparición de las actividades ilegales. Una pregunta importante es si en el caso de la cocaína hay factores necesarios.

### B.1 Factores necesarios

Realmente el desarrollo del mercado ilegal de cocaína requiere solamente dos factores necesarios: una demanda ilegal y una oferta ilegal. Este aserto es trivial pero básico porque sin una oferta o demanda ilegales no existiría el mercado ilegal; no habría producción, tráfico y consumo de drogas ilegales. Sin embargo, la existencia de la demanda ilegal no hace que muchos países que pudieran producirlo lo hagan. En efecto, como se ha demostrado en muchos trabajos, a pesar de las grandes utilidades generadas por la producción y tráfico ilícito de cocaína, la gran mayoría de países y regiones en las que se puede cultivar coca y refinar cocaína no lo hacen<sup>35</sup>.

[71]

Sin duda, la demanda ilegal es necesaria, pero la oferta ilegal no surge a menos de que se cumplan otras condiciones. La pregunta es entonces, ¿Cuáles son las condiciones necesarias para que surja la oferta? Estas no son independientes de la actividad en cuestión. Como se explica en otro lugar con referencia a la cocaína<sup>36</sup>: “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) 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 sin revelar su origen.

<sup>35</sup> THOUMI, 2000, 2002, 2005<sup>a</sup>, *Ob. Cit.*

<sup>36</sup> THOUMI, 2002, *Ob. Cit.*, p. 79.

- h) Lavar e invertir las ganancias obtenidas ilegalmente y luego manejar los portafolios de capital fraudulento.

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. Para entender por qué la industria de la cocaína ilegal surgió en Colombia se requiere identificar los factores que permitieron desarrollar esas tareas imprescindibles.

### B.2 Requisitos para que surjan los factores necesarios: La brecha en las normas.

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

[72]

En sociedades en las que prevalece el imperio de la ley los crímenes económicos son cometidos por pocas “manzanas podridas”, individuos cuyos comportamientos desviados son la excepción en la sociedad. En estos casos los esfuerzos de la policía y del sistema judicial para hacer cumplir la ley son efectivos y logran mantener niveles bajos de criminalidad. Pero cuando grupos significativos de la sociedad no aceptan como válidas las leyes formales; cuando muchos de sus miembros no tienen reparo en violar las leyes; o cuando violar la ley se justifica porque ésta parece estar capturada por otros grupos que se benefician de ella, la sociedad se convierte en terreno fértil para el desarrollo de actividades económicas ilegales.

Sin embargo hay que aclarar que existen países en los que hay una gran brecha entre las normas y leyes del Estado y las de grupos sociales importantes que no tienen un problema de crimen organizado significativo. Para que surja una actividad ilícita como la producción de cocaína se requiere además que las normas sociales de los grupos que participen de la industria ilegal tengan a lo menos una de dos características específicas. Primero, las normas sociales deben permitir que el individuo no considere ni le importe el efecto de sus acciones sobre los demás. En otras palabras, los efectos negativos que las drogas puedan tener sobre los consumidores, sus familias y sociedades no deben ser un obstáculo para que el individuo participe en su producción y tráfico. Es decir, se requiere que exista un grupo de individuos cuyo comportamiento pueda describirse como un “individualismo amoral”. Hay casos, por ejemplo, de sociedades formadas por grupos étnicos claramente separados que muestran diferencias muy grandes entre las normas formales e informales de comportamiento, pero dentro de los cuales hay fuerte solidaridad, confianza, reciprocidad, dignidad y respeto por los demás, que no producen o trafican en bienes y servicios que tiene consecuencias negativas

sobre otros seres humanos<sup>37</sup>. Segundo, que individuos y grupos sociales justifiquen la producción de drogas como un mal que se lleva a cabo en aras de lograr una meta superior. Por ejemplo, porque las drogas permiten financiar la lucha por la independencia nacional o contra un gobierno injusto o una oligarquía excluyente.

### B.3 Otros requisitos

La coca y la amapola se pueden cultivar en muchos lugares pero tres países producen más del 95% de la cosecha ilegal de cada una de estas plantas. Es claro que es posible nombrar países y regiones donde haya “Estados débiles” y que tengan fuertes conflictos sociales y grupos que no respeten la ley que podrían cultivar esas plantas pero no lo hacen. Para hacerlo se requiere otro elemento: la capacidad de desarrollar redes ilegales que se vinculen con los mercados internacionales ilegales. Es decir, se requiere tener la habilidad para desarrollar organizaciones criminales que puedan operar internacionalmente. Tener experiencia con organizaciones contrabandistas con buenos vínculos con el exterior aumenta la probabilidad de que se desarrolle la industria de drogas ilegales.

Además hay otros requisitos relacionados con lo que en economía se llama “la función de producción”: tener acceso a los insumos requeridos para producir coca y refinar cocaína y el conocimiento para hacerlo; tener el clima y la tierra apropiados; suficiente conocimiento de química para refinar cocaína y acceso a precursores químicos como el ácido sulfúrico y el éter. Sin embargo, en el mundo globalizado actual todos estos insumos son relativamente fáciles de obtener.

### B.4 Factores contribuyentes

[73]

Como en el caso de otros crímenes, muchos factores pueden estimular la producción y el tráfico de drogas. Una larga lista de estos factores se ha mencionado en los trabajos sobre drogas en Colombia: la situación geopolítica<sup>38</sup>; el desempleo y las crisis económicas<sup>39</sup>; la gran emigración de colombianos hacia Estados Unidos, especialmente antioqueños, durante los años sesenta que facilitó el desarrollo de redes de distribución<sup>40</sup>; la débil o falta de presencia estatal en grandes regiones del país<sup>41</sup>; la experiencia generalizada de contrabando<sup>42</sup>; y la corrupción<sup>43</sup>. Los dos últimos factores requieren que exista una fuerte brecha entre las normas. Otros factores contribuyentes que se han mencionado incluyen la pobreza, la desigualdad, los períodos de alta violencia, y los grandes desplazamientos forzados de población.

<sup>37</sup> En Nepal, por ejemplo, hay una gran brecha entre las normas legisladas por el Estado y las de los monjes budistas que se le oponen. Nepal puede tener la tierra y el clima adecuados para cultivar amapolas y producir heroína, pero no los produce. En Bolivia la coca es un producto con raíces tradicionales milenarias. El campesinado cultiva coca porque considera que ese es su derecho ancestral pero los organismos e la sociedad civil (familia, escuela, religión, grupos de pares) imponen controles al comportamiento y en ese país no se desarrollaron grandes organizaciones productoras y traficantes de cocaína.

<sup>38</sup> MACDONALD Scott B., *Mountain High, White Avalanche. Cocaine power in the Andean States and Panama*, Praeger, 1988. WHYNES David K., “The Colombian Cocaine Trade and the ‘War on Drugs’”, en A. Cohen y F. R. Gunter (eds.), *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development*, Westview Press, 1992.

<sup>39</sup> ARANGO Mario y Jorge Child, *Narcotráfico: Imperio de la Cocaína*, México, Editorial Diana, 1987. ARANGO Mario, *Impacto del Narcotráfico en Antioquia*, Tercera edición, Medellín, J. M. Arango, 1988.

<sup>40</sup> KRAUTHAUSEN Ciro y Luis F. Sarmiento, *Cocaína & Co.: Un Mercado Ilegal por Dentro*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1991. THOUMI Francisco E., “Why the Illegal Psychoactive Drugs Industry Grew in Colombia”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, N° 34, vol. 3, otoño, 1992. THOUMI Francisco E., *Economía Política y Narcotráfico*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.

<sup>41</sup> DOMBOIS Rainer, “¿Por qué florece la economía de la cocaína justamente en Colombia?”, en TOKATLIAN Juan and Bruce Bagley (eds.), *Economía y Política del Narcotráfico*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1990.

<sup>42</sup> CRAIG Richard B., “Colombian Narcotics and United States-Colombian Relations”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n° 23, pp. 243-270, 1991.

<sup>43</sup> SARMIENTO Eduardo, “Economía del narcotráfico”, en C. G. Arrieta et al., (Eds.), *Narcotráfico, en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, p. 33.

Además de los anteriores, es importante incluir en la lista la naturaleza del régimen político pues ésta juega un papel en el desarrollo de las actividades ilegales e influencia la efectividad de las políticas contra el crimen. Un régimen fuertemente autoritario puede aplicar políticas represivas más efectivamente que uno democrático respetuoso de los derechos humanos. Sin embargo, no es claro que los gobiernos autoritarios mantengan esa eficiencia porque en el largo plazo tienden a generar niveles altos de corrupción. Además, un régimen autoritario que genere sentimientos de exclusión dentro de algunos grupos sociales puede terminar incentivando el crimen.

### B.5 El fenómeno de las drogas no es newtoniano sino evolutivo

Es necesario enfatizar que entre todos los factores que contribuyen al desarrollo de la industria de drogas ilegales, ninguno es suficiente. Para que la industria surja, se requiere tener todos los factores necesarios: un gran conflicto entre las normas formales e informales de la sociedad, la capacidad para generar redes criminales que se vinculen con los mercados de drogas y los requisitos de la función de producción tales como los conocimientos de química, el clima adecuado, etc. Sin embargo, tener todos los factores necesarios no garantiza que se desarrolle la industria ilegal puesto que no hay factores que individualmente o combinados sean suficientes para ese desarrollo. Además, existe una amplia gama de factores contribuyentes que pueden incentivar el desarrollo de la industria ilegal, pero solamente si están presentes todos los necesarios. La confluencia de todos los factores necesarios hace que una sociedad sea vulnerable. Sin esos factores que hacen que la sociedad sea vulnerable, la industria ilegal no puede desarrollarse. Como no hay ningún factor o combinación de factores que sea suficiente, es posible concebir una sociedad que tenga todos los factores necesarios pero que no desarrolle la industria ilegal. Sin embargo, esta sociedad sería muy vulnerable y podría desarrollar la industria en cualquier momento. El surgimiento o refuerzo de factores contribuyentes como un aumento en la pobreza o una crisis económica pueden actuar como detonantes del desarrollo de la industria ilegal. En estos casos, el factor contribuyente aparece como la “causa” de la industria ilegal, cuando solamente es un factor que la incentiva. Por eso en la literatura se encuentran muchas referencias a la pobreza, crisis, desigualdad y factores semejantes como “causas” del narcotráfico. Sin embargo, las actividades criminales surgen de procesos evolutivos, no newtonianos con relaciones de causalidad claras del tipo “ $Y=f(X)$ ” tales que “el que X ocurra hace que Y también ocurra”.

[74]

La demanda internacional ilegal de cocaína es un factor exógeno a Colombia y necesario para el desarrollo de la producción y tráfico de cocaína. Pero el desarrollo de la industria ilegal también requiere la presencia de factores endógenos que hagan de Colombia una sociedad vulnerable. Debido a que los factores necesarios para el desarrollo de la industria de la cocaína ilegal tienden a estar en el trasfondo mientras que los factores contribuyentes parecen ser sus “causas”, el análisis del desarrollo de la industria enfrenta un grave problema de identificación de las razones o factores que generan su desarrollo.

## IV. La vulnerabilidad colombiana

Para entender por qué Colombia ha sido tan vulnerable y por qué desarrolló la industria de drogas ilegales es necesario identificar las razones por las que en Colombia existe una gran brecha entre las normas legales y las socialmente aceptadas por amplios sectores de la población. Cuando las normas sociales refuerzan las legales, hacer cumplir la ley es fácil y lo opuesto sucede cuando las normas legales y las sociales son conflictivas.

Varios estudios han investigado por qué en Colombia ha sido tan difícil generar confianza, reciprocidad y solidaridad y por qué el capital social ha sido predominantemente del tipo aglutinante alrededor de la familia y núcleos muy pequeños mientras que el capital social que tiende puentes entre grupos sociales ha sido tan débil,<sup>44</sup> o por qué es común el capital social “perverso” definido 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”<sup>45</sup>. Otros han enfatizado la débil identidad nacional y las razones por las que se ha desarrollado una cultura individualista fuertemente egoísta en la que la responsabilidad individual hacia la sociedad es muy débil y muy comunes los comportamientos que desdeñan los efectos de las acciones individuales sobre el resto de la sociedad<sup>46</sup>.

Las raíces del conflicto entre normas formales e informales se pueden encontrar en la geografía del país y los organismos que permitieron desarrollarla. La geografía del país hizo que fuera muy difícil integrar el territorio y establecer el imperio de la ley. Además, hasta mediados del siglo XX fue el factor determinante del bajísimo comercio internacional y, en un mundo en el que la mayoría de los impuestos provenían del comercio exterior, de los bajos ingresos fiscales. La apertura de Colombia al mundo fue muy limitada: fue el país latinoamericano que recibió la menor cantidad de inmigrantes per cápita y entre estos, muy pocos no católicos en un mundo en el que la tecnología era protestante. Además, el endeudamiento externo de Bolívar para financiar la campaña libertadora de Ecuador, Perú y Bolivia impidió el acceso de Colombia a los mercados mundiales de capital por todo un siglo<sup>47</sup>.

El rápido mestizaje debilitó las de hecho no muy fuertes comunidades nativas y como consecuencia, los controles sociales al comportamiento individual. Colombia experimentó una serie de bonanzas y crisis de productos básicos pero hasta que se desarrolló la economía cafetera en los años veinte del siglo pasado, ellas ocurrieron en distintos lugares lo cual previno el desarrollo de sindicatos y otras organizaciones estables de la sociedad civil.

[75]

Los partidos políticos colombianos han sido atípicos en América Latina. La débil presencia estatal en muchas regiones habitadas de Colombia permitió que ellos se convirtieran en mediadores entre el Estado Central y la ciudadanía y fueran la principal fuente de sentimientos de identidad para muchos. La fuerte lealtad partidista permitió La Violencia de los años cuarenta y cincuenta en la que unos 200.000 colombianos perecieron<sup>48</sup>. La Violencia hizo que la migración rural-urbana en Colombia fuera diferente a la de otros países de la región. Los migrantes colombianos en promedio experimentaron un desarraigo mucho mayor que por ejemplo, los ecuatorianos, bolivianos y peruanos. Además, La Violencia generó una migración rural-rural de grupos de campesinos que huían del Estado. La migración colombiana destruyó muchas familias y debilitó sustancialmente el tejido social y los controles sociales, incluyendo aquellos impuestos por la Iglesia Católica<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Estos dos tipos de capital se estudian en detalle en PUTNAM Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

<sup>45</sup> RUBIO Mauricio, “Perverse Social Capital-Some Evidence from Colombia”, en *Journal of Economic Issues*, XXXI, 3, September, 1997.

<sup>46</sup> THOUMI, 2000, 2002, *Ob. Cit.* YUNIS Emilio, *¿Por Qué Somos Así? ¿Qué pasó en Colombia? Análisis del mestizaje*, Bogotá, Editorial Temis, 2003.

<sup>47</sup> JUNGUITO Roberto, *La deuda externa en el siglo XIX. Cien años de incumplimiento*, Bogotá, TM Editores – Banco de la República, 1995.

<sup>48</sup> Aproximadamente 1,8% de la población.

<sup>49</sup> En palabras del Padre Francisco De Roux, el actual Superior de los Jesuitas en Colombia y un reconocido actor social en zonas de conflicto, especialmente en los baluartes paramilitares del Magdalena Medio, “Durante siglos en Colombia hubo más religión que Estado, y cuando la Iglesia perdió importancia, los controles sociales desaparecieron” (Entrevista con el autor, septiembre 2008).

La violencia ha marcado a Colombia. Es cierto que durante el siglo XX hubo períodos durante los cuales la tasa de homicidios no estaba por encima de los rangos de la América Latina aunque siempre estuvo por encima del promedio. Sin embargo, los períodos de alta violencia han sido largos y han traumatizado a muchos colombianos. Hoy se puede afirmar que muchos colombianos padecen del síndrome de stress post traumático. Solamente se puede especular sobre las consecuencias que esto pueda tener sobre los comportamientos individuales.

Las fuerzas armadas también han sido atípicas en la región. Hasta hace poco el control del territorio no fue una de sus metas principales y no han sido un factor importante en la generación de sentimientos de identidad nacional como en muchos países. El papel de los militares en la sociedad ha sido pasivo y su estatus social bajo. Es notable, por ejemplo, que en las últimas décadas el Congreso de la República haya tenido más miembros ex guerrilleros que ex militares y ex policías.

Colombia es el único país de la América Latina que no experimentó un gobierno realmente populista. En lugar, desarrolló un fuerte sistema clientelista<sup>50</sup> que evitó los problemas macroeconómicos generados por el populismo en el resto de la región<sup>51</sup>. El populismo generalmente lleva a crisis económicas y a dolorosos procesos de ajuste macroeconómico que lo socavan y llevan a un cambio. Por el contrario, el clientelismo convierte el Estado en un botín, se mantiene en el largo plazo y socava la legitimidad del Estado.

Todos estos y otros factores han contribuido a generar una gran brecha entre las normas formales e informales, es decir, en términos de North (1993), a un conflicto institucional. Esta brecha es compleja y varía entre regiones y grupos sociales.<sup>52</sup> Hay una Colombia moderna que reconoce la importancia del imperio de la ley y lucha por establecerlo pero hay muchas otras “Colombias” cuyas normas sociales promueven la violación de la ley.

[76]

Mockus desarrolla una posición semejante y considera que cerrar la brecha entre normas es el mayor desafío que enfrenta Colombia para lo que se requiere armonizar los tres sistemas de regulación del comportamiento humano: la ley, la cultura y la moral, es decir, las normas formales, las sociales y los controles interiorizados en los individuos<sup>53</sup>. Mockus explica que el respeto a la ley se refuerza por medio de factores positivos y negativos de cada sistema de regulación. Con respecto a la ley, un individuo puede sentir temor a las sanciones (negativo) y también admiración por la ley (positivo). Respecto a las normas sociales, puede sentir temor al rechazo social (negativo) y puede buscar aprobación social, confianza y una buena reputación (positivo). Finalmente, puede sentir culpa (negativo) o auto gratificación por hacer algo bueno (positivo). Este análisis confirma la necesidad de promover políticas que modifiquen comportamientos y armonicen los tres sistemas de regulación del comportamiento.

<sup>50</sup> ROBINSON James A., “¿Un típico país Latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo”, en ROBINSON James y Miguel Urrutia (eds.), *Economía Colombiana del Siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2007.

<sup>51</sup> URRUTIA Miguel, “On the Absence of Economic Populism in Colombia”, en R. Dornbush y S. Edwards, (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University of Chicago Press, 1991.

<sup>52</sup> En la Guajira, por ejemplo ha habido marchas cívicas exigiendo el derecho al contrabando. GONZÁLEZ-PLAZAS Santiago, *Pasado y presente del contrabando en La Guajira: aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región*, Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito, Universidad del Rosario, 2008. De igual manera, los recientes casos de las pirámides en el sur del país han generado movimientos ciudadanos que las defienden con slogans como “dejen trabajar”. Asimismo, la mayoría de los colombianos no tiene reparo al comprar en los “San Andresitos” a sabiendas de que una parte sustancial de los artículos que se encuentran en esos sitios ingresan al país de contrabando.

<sup>53</sup> MOCKUS Antanas, “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”, en *Analisis Político*, N° 21, 1994.

Es importante resaltar que el problema colombiano es el conflicto entre normas (instituciones), no necesariamente un Estado débil. Un grupo importante de estudios, por ejemplo, ha presentado convincentes argumentos que muestran que tanto la sociedad civil como el estado colombianos tienen organismos fuertes como el Banco de la República, la Corte Suprema, la Corte Constitucional, las Fuerzas Armadas civilistas, la Asociación de Cafeteros, etc.<sup>54</sup>. Sin embargo, estas organizaciones y organismos fuertes coexisten con la situación de conflicto entre normas y con otros organismos débiles (muchos gobiernos municipales y departamentales, por ejemplo), y mientras esto suceda, su capacidad de imponer el imperio de la ley es extraordinariamente limitada. El problema no es solamente que exista un Estado que no pueda imponer la ley por la fuerza sino que existe una sociedad laxa que permite y patrocina la falta de respeto y violación de las normas legales.

## V. Implicaciones para las políticas contra las drogas.

La receta para eliminar las drogas ilegales es trivial puesto que si se elimina un factor necesario para la existencia del mercado ilegal este no puede existir. La literatura sobre drogas considera dos enfoques para llegar a esa meta: la legalización o la represión pero para tener éxito ambas deben ser radicales. Para que la legalización acabe con la industria ilegal, debe ser total, de otra forma siempre habrá un mercado negro aunque no tan rentable para los productores como el actual. Este sería el caso, por ejemplo, de un programa de distribución de heroína a los adictos a través de los servicios de salud. El mercado negro seguiría existiendo para satisfacer a quienes quieran probar la heroína y para los usuarios y adictos que no quisieran inscribirse en el programa oficial. La liberalización de los mercados de drogas muy probablemente aumentaría el número de usuarios y adictos. Claro que se podría alegar que la disponibilidad de drogas ilegales actualmente es muy grande en los Estados Unidos, Europa y otros países por lo que el consumo no aumentaría. Sin embargo, la realidad es que nadie sabe cuál sería el efecto real sobre el consumo de un programa de legalización. Es interesante notar que quienes abogan por la legalización implícitamente recomiendan la eliminación de un factor necesario para la existencia del mercado ilegal<sup>55</sup>. En este caso lo que se busca es que las normas legales se acomoden a las sociales de algunos grupos que se ven afectados por la prohibición.

[77]

La mayoría de quienes abogan por la legalización de las drogas en Colombia no hacen mención al régimen internacional de control o cuando lo hacen es sólo superficialmente. Su argumento básico es que las políticas represivas no son efectivas por lo que hay que cambiarlas. Sin embargo, la liberalización de los mercados de las drogas que hoy son ilegales no es viable en el contexto internacional actual. Cómo se muestra en detalle en Jelsma y Thoumi (2008) el régimen de control internacional ha construido una camisa de fuerza que hace imposible la liberalización de los mercados en el corto plazo y casi imposible hacerlo aún en el largo plazo. Independientemente de la justicia o efectividad del sistema actual, su propia inercia previene cambios sustanciales<sup>56</sup>.

Por otro lado, para tener éxito, las políticas represivas deben ser muy fuertes, posiblemente mucho más represivas de lo que la mayoría de las sociedades están dispuestas a tolerar. China e Irán ejecutan un gran número de personas acusadas de narcotráfico y no pueden eliminar el mercado

<sup>54</sup> CEPEDA Ulloa Fernando, (ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá, Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

<sup>55</sup> GAVIRIA, 2008, *Ob. Cit.*, argumenta que la legalización “es la única solución” para Colombia.

<sup>56</sup> Los países parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se comprometen a cumplir las convenciones ratificadas aun cuando vayan en contra de sus propias leyes. Para rechazar alguna de las normas impuestas por las convenciones, un país debe renunciar a la convención y luego adherir con reservas sobre los puntos en desacuerdo para lo cual su Congreso debe ratificar la nueva adhesión. Este es un proceso largo y complejo. Por otro lado, el proceso para hacer un cambio menor en una convención toma a lo menos cinco años y uno substancial mucho más. Además, estos requieren construir consensos internacionales que los apoyen.

illegal. Como se anotó, los Estados Unidos detienen y encarcelan personas por delitos de droga una cantidad enorme de personas y lograr acabar el mercado. Se puede argumentar que los Estados Unidos podría aplicar políticas más represivas, sin embargo, para hacerlo posiblemente dejarían de ser los Estados Unidos, es decir deberían tirar por la borda sus normas constitucionales sobre derechos individuales. Simplemente, para eliminar el mercado illegal por medios represivos, los Estados Unidos tendrían que efectuar cambios institucionales y estructurales de naturaleza tal que no serían tolerables para su población.

Desde la perspectiva colombiana es necesario aceptar que el prohibicionismo mundial es un hecho con el que hay que convivir. Como la demanda mundial ilegal continuará es necesario preguntarse ¿cómo se podrían eliminar los factores necesarios para que la oferta surja en Colombia?

En Colombia las políticas represivas tratan de eliminar las redes del narcotráfico, acabar los cultivos ilícitos, confiscar drogas, precursores químicos, y dineros, propiedades y otros activos obtenidos ilícitamente. Además, capturar a los traficantes, extraditarlos e imponerles fuertes sentencias. Todas estas políticas se han implementado con diferentes grados de éxito pero no han eliminado y no eliminarán la industria ilegal. Así como en Estados Unidos, la represión debería ser mucho más fuerte para que tenga éxito y sería intolerable por la sociedad o excedería los niveles que el Estado tiene capacidad de aplicar.

Las políticas contra las drogas generalmente no atacan elementos necesarios sino contribuyentes al desarrollo de la industria ilegal. Por eso, se pueden ganar muchas batallas, casi siempre pequeñas, pero no la guerra. Cuando no se eliminan factores necesarios para la ilegalidad, las organizaciones ilegales se adaptan a las políticas y evolucionan desarrollando nuevas estrategias y sistemas de operación. En Colombia el Estado logró grandes éxitos contra los carteles de Medellín y Cali y la industria ilegal evolucionó pasando del control de los “señores de la droga” al de los “señores de la guerra”. Una vez estos fueron arrinconados o neutralizados la industria evolucionó y quedó bajo control de bandas emergentes y otros grupos traficantes de bajo perfil. De igual manera, el gobierno ha aplicado fuertísimas políticas de erradicación. Los cultivos se desplazaron y adaptaron. Hoy se encuentran en mucho más departamentos; más alejados de los centros de la economía moderna y el tamaño promedio de los plantíos ha disminuido para evadir su identificación.

Dada la experiencia con las políticas contra las drogas y la permanencia del régimen prohibicionista internacional, la única forma en que Colombia podría eliminar la industria ilegal de su territorio sería cerrando la brecha entre las normas formales y las informales. Para esto se requiere forjar fuertes lazos de solidaridad, confianza y reciprocidad de manera que el tejido social se fortalezca y refuerce los esfuerzos del Estado para establecer el imperio de la ley. En términos mockusianos, sería armonizando la ley, la cultura y la moral. Gaviria alega que esto es imposible mientras las drogas sean ilegales<sup>57</sup>. Sin duda él tiene razón siempre y cuando los colombianos que buscan el cambio social no tomen fuertes acciones proactivas en oposición y censura a los comportamientos ilegales. Esto implica oponerse a la ilegalidad en general, no solamente a la ilegalidad de los paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes, sicarios y otros criminales violentos.

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

<sup>57</sup> GAVIRIA, 2008, *Ob. Cit.*

Colombia es enorme y esa meta no se puede obtener sino en el largo plazo. La tarea es semejante a la de fortalecer las defensas de un cuerpo contra las enfermedades. Por eso el desafío no es legalizar las drogas sino “legalizar a Colombia” es decir, establecer normas legales que sean reforzadas por las normas sociales y que sean respetadas por la gran mayoría de la población. Infortunadamente no hay fórmulas mágicas para lograr esta meta. Sin embargo, el primer paso es reconocer que la industria de drogas ilegales es un síntoma de la falta de respeto por la ley y que los cambios en comportamiento deben ser parte esencial de la agenda de política del gobierno. Se requiere que quienes formulan políticas y leyes reconozcan que guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, sicarios y otros criminales son colombianos: nacieron, crecieron se socializaron y educaron en Colombia. Ellos no son “calamidades” que padecen los “colombianos de bien” que no han tenido papel alguno en su generación ni lo tienen para prevenir su reproducción. Ser proactivos implica cambiar sus propios comportamientos de manera que se disminuya la probabilidad de que surjan más de aquellos. El punto es que es necesario aceptar que la cultura no es neutral con relación al crimen y al desarrollo de los países y por consiguiente, un cambio cultural apropiado debe ser uno de los objetos de la política. Solamente cuando esto se acepte sería posible llegar a recomendaciones de política consensuadas y aceptadas por la gran mayoría de los colombianos.

Entre tanto, el gobierno continuará con sus políticas contra las drogas que atacan factores contribuyentes al desarrollo ilegal, pero a lo menos, estas se pueden mejorar y su implementación debe hacerse reconociendo que no van a eliminar las drogas ilegales. Un primer paso en ese sentido sería el fortalecimiento de la coordinación de las políticas contra las drogas. Actualmente la policía anti narcóticos maneja el intenso programa de fumigación aérea y erradicación manual de cultivos. El desarrollo alternativo es parte del programa de Acción Social de la presidencia. El ejército y la policía participan en la búsqueda de narcotraficantes. La inteligencia sobre la industria ilegal se maneja en varios centros. El ministerio de Relaciones Exteriores maneja varios temas de drogas en el exterior, las fuerzas armadas otros. La identificación de casos de lavado de dinero y activos se lleva a cabo en el Ministerio de Hacienda que pasa la información a la Fiscalía que a su vez procede con los juicios de extinción de dominio. Entre tanto la Dirección Nacional de Estupefaciente (DNE) debe administrar los bienes incautados. El resultado de todo esto es un sistema ineficiente en el que la trasmisión de información frecuentemente es débil e incierta y en el que la competencia entre diversas burocracias atenta contra la efectividad de las políticas. Además, en ocasiones la falta de coordinación entre las políticas hace que unas neutralicen otras como cuando se han fumigado proyectos de desarrollo alternativo.

[79]

Durante los últimos años el gobierno ha implementado un fuerte programa de fumigación contra los cultivos ilícitos. Su éxito se ha medido por medio del número de hectáreas fumigadas las cuales se clasifican como erradicadas. Es notable que de acuerdo tanto a las cifras de las Naciones Unidas que son las oficiales del gobierno colombiano como las del Departamento de Estado de los Estados Unidos, durante cada uno de los últimos seis años se ha “erradicado” un área de cultivos ilícitos mayor a la que se estimaba existía. En este caso es importante medir los resultados de la fumigación utilizando otros criterios como el precio de la cocaína en los principales mercados y aceptando que la fumigación genera un desplazamiento de los cultivos aunque su magnitud no se conozca. Además, es importante que tanto los gobiernos colombiano y estadounidense como la ONUDD expliquen las diferencias enormes que se han presentado en las estimaciones del área cultivada con coca<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Las cifras del gobierno colombiano y la ONUDD muestran una disminución en el área cultivada de 163.000 hectáreas en 2000 a 78.000 en 2006 y 99.000 en 2007. Las del gobierno estadounidense muestran 169.000 hectáreas en 2001 y 167.000 en 2007 (cifras obtenidas en varias ediciones anuales del Informe Mundial de Drogas de las Naciones Unidas y del International Narcotics Control Strategy Report del Departamento de Estado de los Estados Unidos).

Durante la administración Uribe la extradición ha sido la otra arma fuerte contra las drogas. En efecto, el número de extradiciones ha sido enorme acercándose ya a 1000. Sin embargo, los traficantes han aprendido a manejar el sistema de justicia estadounidense lo que ha hecho que el poder disuasivo de la extradición sea hoy mucho menor que a principios de los años ochenta cuando los traficantes preferían “una tumba en Colombia que una cárcel en los Estados Unidos”. En los años ochenta los extraditados no negociaban en parte porque temían las consecuencias sobre sus familias en Colombia y recibían largas sentencias<sup>59</sup>. Hoy negocian visas y cambio de identidad para toda su familia que retiene parte de los activos acumulados. Así su familia y ellos al terminar sus sentencias disfruta del sueño americano. La extradición masiva ha debilitado además los esfuerzos de reparación de víctimas de paramilitares y narcotraficantes en Colombia.

El desarrollo alternativo (DA) ha sido la principal zanahoria entre las políticas contra las drogas pero ha sido marginal en Colombia. De hecho el gobierno ha aceptado que no tiene los recursos suficientes para implementar programas de DA en todos los departamentos y zonas en las que hay cultivos ilícitos y ha optado por el programa menos ambicioso de las Familias Guardabosques. Los programas de DA son muy difíciles de ejecutar a menos de que sean parte de planes comprensivos de desarrollo que permitan vincular a los campesinado cultivador de coca y amapola a la economía de mercado moderna. Y aún bajo situaciones muy favorables los resultados se obtienen solamente en el largo plazo como ocurrió en la exitosa experiencia tailandesa en donde a pesar de un conjunto de condiciones favorables, el éxito se logró “solamente” después de treinta años<sup>60</sup>.

Los esfuerzos de incautar y extinguir el dominio a las propiedades de los narcotraficantes han sido desalentadores. La legislación contra el lavado de dinero y activos en Colombia es una de las más avanzadas del mundo y aún así los resultados han sido muy pequeños y difíciles de lograr. Una parte importante del problema radica en que en muchas localidades no hay apoyo a estos procesos. Por ejemplo, las oficinas de registro municipal no envían información a la Fiscalía. En muchos casos es muy difícil conseguir quién administre los bienes incautados por lo que con frecuencia terminan alquilados por la DNE a sus antiguos dueños o a sus testaferros. Además, el testaferrato es generalizado y difícil de probar y los dueños de bienes confiscados contratan abogados especializados que continuamente obstaculizan los procesos de extinción de dominio. La DNE, la Fiscalía y otras agencias gubernamentales involucradas simplemente no tienen personal suficiente para manejar eficientemente todos los bienes confiscados. Las cifras oficiales muestran que hasta finales de 2008 la DNE había recibido un total de 80.860 bienes incautados, se había extinguido dominio en 7.734, mientras que 12.397 habían sido devueltos por decisión judicial y 60.729 estaban en procesos judiciales. Es necesario fortalecer a la DNE para convertirla en una empresa del Estado que puede responder eficientemente por los bienes que tiene bajo su responsabilidad. No hay una forma única de lograr esto, pero esta debe ser una meta importante de las políticas contra las drogas.

El control de precursores químicos, otra política represiva, simplemente no puede ser efectiva. Primero, todos los precursores necesarios para producir cocaína y heroína tienen sustitutos. Segundo, cada precursor tiene innumerables usos industriales y el uso en la producción de drogas ilegales es una fracción pequeñísima de la producción mundial. Por ejemplo, oficiales de la ONUDD en Bogotá estiman que en Colombia se utilizan entre 60 y 90 toneladas de ácido sulfúrico en la producción de cocaína. Esta cifra, aparentemente grande es irrisoria comparada con las 165 millones de toneladas producidas en 2001 de acuerdo con Wikipedia. Los esfuerzos en el control de precursores lo más

<sup>59</sup> CHEPESIUK Ron, *Drug Lords: the rise and fall of the Cali cartel*, Milo Books, 2005.

<sup>60</sup> RENARD Ronald, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000. A thirty year journey*, Bangkok, UNDCP and Silkworm Books, 2001.

que pueden lograr es aumentar los costos de producción lo cual no tiene efectos importantes sobre el consumo puesto que el precio de los insumos son una fracción muy pequeña de su precio en los mercados al detalle.

Otras políticas presentan problemas semejantes. Se puede alegar que Estados Unidos debería controlar la “enorme” cantidad de cocaína que pasa por sus fronteras. Sin embargo, las 300 o 350 toneladas de cocaína pura que se estima se consumen en ese país caben en no más de 20 de los 20 o 30 millones de contenedores que entran a ese país cada año. La logística requerida para controlar esa importación es simplemente imposible de implementar.

Otras políticas pueden debilitar los factores contribuyentes al surgimiento del narcotráfico como las que atacan la pobreza, desigualdad y la exclusión social. Así mismo, políticas que fortalezcan la familia y el tejido social tenderán a disminuir la criminalidad. Todas estas políticas podrían contribuir a debilitar la industria ilegal en el largo plazo.

La efectividad de otras políticas se puede mejorar si se logra que el Estado implemente algunas reformas importantes. Los narcotraficantes y paramilitares han acumulado grandes extensiones de tierra y la concentración de la propiedad rural en Colombia ha aumentado de manera drástica. Cambios como la modernización y actualización del catastro y los registros municipales de manera que se puedan imponer impuestos a la tierra rural contribuirían a desincentivar la acumulación de tierra rural inexplorada<sup>61</sup>. Aunque Colombia es hoy un país primordialmente urbano, no ha resuelto su problema de tierras y no podrá controlar los cultivos ilícitos si no lo hace. Es necesario explorar formas para frenar la expansión de la frontera rural, emplear a muchos campesinos localizados lugares distantes de los mercados en otras actividades productivas o lugares, dar destrezas modernas a sus hijos e incorporar esas familias a la economía de mercado moderna.

[81]

El incumplimiento de las promesas del gobierno a los cultivadores de productos ilícitos, los errores en las fumigaciones, y situaciones semejantes deben evitarse. De igual manera, se requiere que el gobierno y sus negociadores entiendan que al comunicarse con el campesinado van a encontrar barreras culturales importantes. Las palabras no significan lo mismo para una persona globalizada con un nivel alto de educación que para un campesino cuyas vivencias han sido limitadas a entornos tradicionales. Por ejemplo, conceptos como contrato o acuerdo varían sustancialmente entre grupos sociales y las expectativas sobre lo acordado pueden variar entre las partes del acuerdo. Todos estos factores implican que el gobierno debe tener un sistema de coordinación de políticas muy fuerte para evitar fracasos.

## VI. Una corta y frustrante conclusión

El modelo elaborado en este ensayo explica las anomalías encontradas por otros paradigmas respecto a la producción, tráfico y consumo de drogas. Este permite explicar por qué la industria ilegal se concentra en pocos países a pesar de su rentabilidad, por qué las políticas contra las drogas no logran las metas propuestas en su formulación, por qué la violencia asociada al narcotráfico tiene una variación muy grande entre diversas sociedades y aún por qué la adopción de nuevas técnicas de producción varía entre los países productores de drogas.

<sup>61</sup> REYES Alejandro, *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, FESCOL y Grupo Editorial Norma, 2009.

La explicación de estos fenómenos se basa en factores endógenos de cada sociedad. Cada sociedad tiene un grado distinto de vulnerabilidad determinado por su estructura productiva, instituciones, cultura y moral. En el caso colombiano estos factores hicieron que el país fuera terreno fértil para el desarrollo especialmente de la industria de coca-cocaína.

Otra conclusión importante es que la criminalidad y el narcotráfico no tienen “causas” sino factores necesarios y contribuyentes para su desarrollo. Estos fenómenos no tienen factores suficientes que los generen. La presencia de factores necesarios conjuntamente con los contribuyentes hace que una sociedad sea vulnerable al desarrollo ilegal, pero no garantizan ese desarrollo. El principal factor necesario es el conflicto entre las normas legales y las sociales que permiten que se viole la ley. El problema en estos casos no es solamente que exista un Estado débil sino que este esté acompañado de una sociedad laxa respecto a la aplicación de la ley. Sin embargo, es posible que exista una sociedad que tenga todos los factores requeridos para producir drogas pero que no lo haga. Simplemente estará en peligro de llegar a hacerlo.

La mayoría de las políticas contra las drogas se concentran en atacar los factores que contribuyen al desarrollo ilegal pero no se enfrentan al problema de la brecha entre las normas. Por eso, las políticas tradicionales contra las drogas lo mas que pueden lograr son resultados parciales de corto plazo.

La solución al “problema de las drogas” requiere cambios de comportamiento sustanciales dentro de la sociedad en general, no solamente entre los narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares, sicarios y similares. Es muy difícil que políticamente esto sea aceptado. Por eso, lo más probable es que dicho “problema” no tenga solución al menos en el futuro previsible.

[82]