

# Romper la oferta y la demanda \*

**H**asta cierto punto, los países del hemisferio occidental están perdiendo terreno en la lucha contra las drogas peligrosas. Aumenta el uso y el abuso de narcóticos —como aumentan el crimen, la violencia y la corrupción que el comercio de la droga conlleva—. En ninguna parte de América han tenido eficacia las actuales medidas contra la droga;

éstas siguen en cambio tensando las relaciones entre Estados Unidos y los países productores de América Latina.

El hemisferio puede y debe desempeñarse mejor. No se perfilan en el horizonte grandes éxitos; la "guerra" contra la droga no se ganará de un día para otro. Pero empiezan a darse los elementos de una estrategia eficaz. Cada vez se identifican

con mayor claridad las medidas que deben adoptarse y las que deben evitarse. Existe amplio acuerdo sobre aquellas que resultan decisivas: aunar esfuerzos para reducir la

\* Informe del diálogo Interamericano, publicado por el Aspen Institute and University Press of America, Inc. Título original: "Las Américas en 1989, Consenso para la Acción". Traducción de Elizabeth Acosta.



demandas, especialmente en los Estados Unidos. También es clara la necesidad de ampliar la cooperación entre todos los países del hemisferio para enfrentar tanto la demanda como la oferta.

### **Perspectivas de los Estados Unidos**

La droga se ha convertido en asunto político central en Estados Unidos, donde las cifras muestran que la mayoría de los ciudadanos considera a los narcóticos como el problema más apremiante del país. Las drogas representan un negocio gigantesco: los norteamericanos gastan 100.000 millones de dólares al año en narcóticos prohibidos, vale decir, el doble de la inversión en importaciones de petróleo.

En los Estados Unidos el enemigo público número uno es la cocaína. Unas seis millones de personas la consumen con regularidad y su precio al detal ha bajado en más de las dos terceras partes en los últimos cuatro años. El "crack", la forma de cocaína más reciente, barata y virulenta, azuela ya las populosas barriadas de las ciudades. La explosión de cocaína ha opacado el flagelo de la heroína, concentrada sobre todo en los ghettos, pero todavía con medio millón de consumidores.

La marihuana sigue siendo la primera droga ilícita en los Estados Unidos, pero en los últimos años ha declinado el consumo al tenor del aumento de precios. Entre 1980 y 1987, el porcentaje de estudiantes de último año de secundaria que decían haberla consumido el mes anterior, bajó de 34 a 21. A la erradicación y la prohibición ha de atribuirse en parte este éxito modesto, aunque también a ellas se debe el creciente cultivo doméstico de marihuana.

Los Estados Unidos ponen finalmente el énfasis de sus políticas antidroga en la reducción de la demanda. Pero las medidas concretas toman forma con demasiada lentitud. Aunque la ley antidroga de 1988 estipula significativas innovaciones para reducir la demanda, éstas no se han financiado todavía completamente. En 1987, sólo se destinaron 500 millones de dólares a educación y prevención, menos

del 15% del presupuesto total norteamericano contra la droga.

Hablando ante las Naciones Unidas, Nancy Reagan, la esposa del presidente de los Estados Unidos, sustentaba vigorosamente la necesidad de atacar la demanda y declaraba que "son sólo los Estados Unidos los que cargan con la responsabilidad de su problema de drogas". Y, sin embargo, se conserva la idea de que las drogas son un "veneno extranjero" que mata a la juventud norteamericana, y se reclama "firmeza" frente a los países productores. No obstante, los esfuerzos por atacar las drogas en su fuente comprometerían pocos recursos, alrededor del 5% del presupuesto oficial norteamericano contra la droga. La asistencia norteamericana al Perú —por ejemplo—, el mayor productor de coca en el mundo, suma seis millones de dólares al año, menos del 0.5% de lo que gastan los Estados Unidos en reprimir las drogas en sus fronteras.

### **Perspectivas latinoamericanas**

El grueso de la cocaína del mundo se produce en América Latina. Mientras la mayor parte de las hojas de coca se cultiva en Perú y Bolivia, las organizaciones contrabandistas colombianas controlan alrededor de las dos terceras partes del comercio de cocaína. México es país de tránsito para la tercera parte de la cocaína que llega a los Estados Unidos; es también el mayor productor de heroína y marihuana para el mercado norteamericano. Otros 12 países latinoamericanos están implicados en el narcotráfico.

Las perspectivas norteamericanas cambian de un país a otro, según la profundidad con que el tráfico de cocaína llegue a penetrar la sociedad. Aunque sólo 2.000 millones de dólares ingresan como utilidades de la cocaína a los países productores de Suramérica, éstos representan el 10% del ingreso total por exportaciones en Colombia, el 25% en el Perú y el 50%, o más, en Bolivia. Más aún, medio millón de personas cultiva y cosecha coca, sobre todo en Perú y Bolivia, y muchas otras se emplean en actividades financiadas por las utilidades de la droga. Es evidente la impor-

tancia del comercio exterior y del empleo que el comercio exterior del narcótico crea en estos países, asfixiados por la deuda y la recesión económica.

El impacto de la producción de coca es desigual, según las regiones. En muchas zonas el mercado de cocaína provoca cierto nivel de prosperidad, por desagradable que pueda ser. Aunque gran parte de este dinero se destina a un consumo suntuario que contribuye a crear presiones inflacionarias.

Tres estrategias antinarcóticos se han trazado los países latinoamericanos: atacar las redes del tráfico, erradicar los cultivos de coca y sustituir por otros cultivos los de coca. Ninguna de ellas ha hecho mella en la producción o en las utilidades. En efecto, las estadísticas del gobierno norteamericano muestran que el área de cultivo de coca en el Perú se duplicó en la década de los 80, y la cocaína llegó a representar el mayor producto de exportación de este país.

El comercio de cocaína se ha convertido en abierto desafío a la autoridad gubernamental en el Perú y en otros países productores. Los países pequeños son especialmente vulnerables al poder de los traficantes. Hasta hace poco estuvo Bolivia gobernada por generales comprometidos a fondo con el tráfico de drogas. Panamá lo está todavía. Esta vulnerabilidad es todavía mayor en el Caribe, donde casi todos los gobiernos son democráticos y los ejércitos pequeños.

La lucha contra la cocaína puede desafiar a los gobiernos democráticos tan radicalmente como el tráfico mismo. Involucrar al ejército nacional en la erradicación de la droga ofrece el riesgo de comprometerlo en la corrupción y de debilitar la autoridad civil al fortalecer las responsabilidades de los militares. En países con guerrillas, la erradicación plantea un dilema dramático: la destrucción de cultivos de droga puede debilitar el apoyo a operaciones contraguerrilleras, colocando al ejército contra los campesinos de la zona. En Perú, la guerrilla de Sendero Luminoso ha incursionado a fondo en las zonas de producción de coca. La alianza entre guerrillas y comerciantes de drogas, parece ser



**Una guerra de dudosos resultados**

excepcional, no obstante los temores de los gobiernos del continente. La recurrente suposición de tal alianza sugiere un esfuerzo por ahorrar a los gobiernos la tarea más difícil de tener que habérselas a la vez con la insurgencia subversiva y con los comerciantes de drogas.

Después de todo, el interés mayor de los traficantes es la ganancia. A diferencia de las guerrillas, aquellos no se proponen desmontar las estructuras sociales y económicas. Lo que se presenta con frecuencia es la competencia entre comerciantes de drogas y guerrillas por el control del territorio y de los cultivadores de coca. En algunos lugares, la guerrilla impone a los agricultores impuestos de guerra que afectan las utilidades del comercio de narcóticos. Y los comerciantes, por su parte, organizan sus propios ejércitos para proteger de las guerrillas

las operaciones con la droga. Cuando se les deja solos, traficantes y cultivadores apoyan con frecuencia a la policía y al ejército a combatir a la guerrilla.

Pero los esfuerzos por erradicar la droga conducen a veces a alianzas entre guerrillas y traficantes. En 1984 y 1985, en el valle de Huallaga en Perú —donde la coca representa el 90% del ingreso local— los expendedores de cocaína de la zona proporcionaron comandantes al ejército contra Sendero Luminoso. Pero desde entonces los intensos programas de erradicación han convertido al gobierno nacional en el enemigo, tanto de la guerrilla como de los cultivadores de coca.

Aún allí donde la insurgencia no plantea un desafío, el gobierno puede hallarse ante difíciles alternativas. Las acciones del gobierno contra los traficantes provocan siempre más violencia y corrupción.

Precisamente porque los comerciantes de drogas son despiadados, los funcionarios tienden más a tolerarlos que a perseguirlos. Cuando a los jueces, por ejemplo, se les impone la disyuntiva de "plomo o plata" —bala si condenan a los traficantes, soborno si no— y cuando una serie de asesinatos demuestra que la disyuntiva es real, no sorprende que los sentenciados sean tan pocos. En semejantes circunstancias, los funcionarios del gobierno pueden comprender que no les queda alternativa distinta de la de amoldarse tácitamente a los comerciantes de drogas.

Y sin embargo, esta adaptación a las circunstancias puede acarrear finalmente mayores problemas. El gobierno colombiano, verbigracia, mal que bien toleró el cultivo de marihuana en los años 70; este precedente dificultó más todavía el control del comercio de cocaína en la década de los 80.

#### **Dirigir la demanda**

Las medidas para reducir la demanda deben adoptarse olvidando el énfasis en la lucha contra las drogas. Mientras haya demanda de drogas prohibidas, habrá oferta para satisfacerla. Los latinoamericanos han suplicado largamente a los Estados Unidos frenar la demanda de narcóticos. Ahora tienen que extender también la exhortación a sus propios países.

La experiencia con las campañas contra el cigarrillo y la marihuana, sugiere elementos interesantes para reducir la demanda de cocaína. También la reducción en el consumo de licor, en la proporción de obesos y la creciente cantidad de gente que practica ejercicios físicos. Se han aprendido algunas lecciones: producir cambios deseados en la conducta supone que la población de riesgo obtenga información elocuente y convincente sobre los peligros y ventajas en cuestión, supone habilidad y sentido de la oportunidad para usar esa información, supone la motivación necesaria para insistir en el esfuerzo sin reparar en las dificultades. Este enfoque exige un esfuerzo sistemático para ilustrar a los jóvenes y a sus familias sobre los peligros de la

droga y sobre la manera de obtener ayuda en caso necesario; también requiere programas eficaces y accesibles para tratar y rehabilitar a los consumidores de droga. Los incentivos para cambiar necesitan reforzamiento constante para los individuos, para las familias y para la comunidad en su conjunto.

Pero se necesitan investigaciones más sistemáticas para establecer con exactitud cuáles medidas funcionan y cuáles no, para reducir la demanda. Por ejemplo, aun cuando la costumbre de fumar entre los jóvenes se redujo radicalmente en los años 70 y a principios de los 80, la tendencia descendente se interrumpió en 1984. La baja en el consumo de marihuana podría atribuirse en parte a un desplazamiento hacia la cocaína, una droga más peligrosa, o tal vez hacia el alcohol, la sustancia de mayor consumo entre jóvenes.

Todo el conjunto de medidas disuasivas merece examinarse con urgencia. La base del argumento sobre pruebas forzadas se ha enfocado en los Estados Unidos hacia el derecho del individuo a su privacidad, pero no es claro todavía si estas pruebas operan como disuasor eficaz en el consumo de drogas. ¿Qué tan útil puede ser amenazar y castigar a los consumidores —negándoles la licencia de conducir— o aplicar otras sanciones? Habrá que responder todos estos interrogantes.

El problema del uso de drogas entre gente de escasos recursos requiere especial atención, pues aquellas se encuentran íntimamente ligadas a otros problemas de pobreza. De poca utilidad será la instrucción sobre el peligro de la droga entre jóvenes de tan escasas oportunidades, que no tendrían mucho qué perder por consumirlas. La batalla contra la droga se complica aquí con ingredientes como el de precarios sistemas educativos, familias destrozadas, estrecho horizonte laboral y barrios signados por la violencia. Hay, no obstante, posibilidades de incidir en estas comunidades. Algunos proyectos se han aplicado allí con resultados sorprendentes, modelos que es preciso aplicar en mayor escala.

Si bien la legalización de la cocaína y de otras drogas prohibidas no concita todavía el respaldo

necesario, algunos líderes políticos comienzan a proponer esta opción, tanto en Estados Unidos como en América Latina. Pensamos algunos que la legalización merece un estudio serio, que es importante entender los costos, los riesgos y las posibles ventajas de permitir el uso y la venta de algunas drogas. Pero casi todos estamos convencidos de que la legalización es hija del desespero, y no debe considerarse.

### La oferta

Ni la erradicación en Latinoamérica, ni el control en las fronteras, servirán de mucho para manejar el problema de la cocaína en los Estados Unidos. Existen demasiados lugares donde puede cultivarse coca y demasiadas formas de introducirla a este país. Los decomisos de cocaína en Estados Unidos, por ejemplo, subieron de dos toneladas en 1981 a veintisiete en 1986, y la detención de traficantes se elevó de 2.000 a 6.000.

Pero la cocaína es más abundante y barata que nunca.

El hecho fundamental es que las utilidades de la cocaína se amasan dentro de los Estados Unidos, no por fuera. El precio minorista de un kilo de cocaína en los Estados Unidos es aproximadamente 40 veces su precio de exportación en Colombia y 250 veces el costo de la hoja de coca que se usa para su producción.

### PRECIOS DE LA COCAINA EN 1986

(En kilogramos de cocaína pura)

Cultivador	US\$ 1.000
Exportación en Colombia	7.000
Importación en Miami	20.000
Mayorista (por kilo)	40.000
Al detal (por gramo)	250.000

Fuente: Peter Reuter, Rand Corporation, informe preparado para el Inter-American Dialogue.

Es vital entender el significado de estos enormes diferenciales de precios: así se destruyen suficientes matas de coca con una campaña de erradicación de éxito extraordinario como para duplicar o triplicar su precio, esto no afectaría los precios de la cocaína en los Estados Unidos. De la misma manera, destruir laboratorios de procesamiento en vez de cultivos —intento practicado en Bolivia en 1986— de nada sirve, pues las facilidades se dan silvestres, son baratas y se reemplazan con facilidad. Más aún, es tan elevado el precio de la cocaína en la calle con relación a los costos de producción y distribución, que los traficantes pueden sacrificar cargamentos enteros en aviones y embarcaciones y derivan, todavía, jugosas utilidades.

Es, pues, una ilusión, depositar demasiadas esperanzas en acabar con el comercio de drogas mediante la erradicación y los decomisos. Para resolver el problema de la droga en



*Laboratorio de cocaína: Clandestinidad y rentabilidad*

Estados Unidos no resulta eficaz la política de presionar a los países latinoamericanos a destruir cultivos de coca. Además, estas presiones, rodeadas generalmente de críticas de la opinión pública, deterioran el clima de cooperación bilateral en otros aspectos. Los acuerdos interamericanos sobre narcóticos se hallan dominados por debates entre el gobierno y el congreso, cuyo eje es si debe "notificarse" a las naciones latinoamericanas de su obligación de colaborar en la represión de la droga. Pero resultan inútiles para los Estados Unidos y desagradables para América Latina.

La erradicación podrá ser parte importante de una estrategia anticocaína en algunos países productores de América Latina, especialmente en aquellos donde el cultivo de coca es incipiente. En Ecuador, por ejemplo, esta medida ha impedido que el cultivo de coca coja ventaja. Pero en países como Perú y Bolivia, donde el cultivo de coca es amplio y sólido, los más decididos esfuerzos de erradicación arrojan resultados melancólicos. Podrían intensificarse esos esfuerzos con fumigación aérea de los sembrados, con "spike" u otro herbicida. Pero estas fumigaciones pueden causar daños ecológicos y arriesgan aislar zonas enteras de un país. En el Perú, le brindaron a Sendero Luminoso la oportunidad de extender aún más su influencia en las regiones productoras de coca.

En los países de América Latina donde la destrucción de cultivos es poco prometedora, debe pensarse en otros métodos. México, verbigracia, podría interesarse menos en erradicar la marihuana —lo que resulta costoso, crea conflictos con los campesinos y corrompe a la policía y al ejército— y orientarse más a neutralizar el flujo de heroína hacia los Estados Unidos atacando a las principales organizaciones de traficantes.

En otros países, la erradicación sería más eficaz promoviendo el cultivo de otros productos en lugar de coca. La sabiduría tradicional sostiene que la coca es muchísimo más rentable para los campesinos, que productos sustitutivos como los cítricos o el café, por ejemplo. Con todo, la lógica económica indica

que, siendo fácil el cultivo de coca, la competencia llegaría a bajar los precios al punto en que resultaría más interesante dedicarse a otros productos. En apoyo de este argumento obra el hecho de que los cultivos de coca se encuentran por lo general en zonas recién colonizadas y raras veces se establecen donde ya existen otros cultivos rentables.

Para despertar el interés hacia otros productos agrícolas allí donde ha prosperado la explotación de coca, se necesitarían inversiones

Como la hoja de coca es parte mínima del costo de producción de cocaína, los traficantes podrían fácilmente pagar precios más altos por ella. Frustrarían así los esfuerzos de sustitución de cultivos y la coca seguiría produciéndose. Como mucho, los cultivos de coca podrían desplazarse a otras zonas. Por su parte, la ayuda norteamericana en este sentido resulta improbable, en una época en que las limitaciones de presupuesto obligan a Washington a cortar gastos en ayuda extranjera.

### Agenda de acción

Ya es tiempo de que los Estados Unidos y América Latina diseñen y ejecuten una estrategia común para enfrentar el comercio de drogas. Como primer requisito, los norteamericanos tendrán que abandonar la retórica ampulosa y las presiones arbitrarias que envenenan las relaciones hemisféricas y poco aportan a la batalla contra la droga. Se abriría así la puerta de la cooperación, modesta pero real, basada en evaluaciones sobre los problemas de narcóticos que afectan al continente.

*El consenso para una acción interamericana parte de la reducción de la demanda tanto en Estados Unidos como en América Latina. Lo cual implica mucho mayor énfasis en educación y tratamiento y exige fondos para financiar la expansión de programas piloto eficaces y probar medidas amplias para reducir la demanda. La ayuda técnica y financiera de los Estados Unidos debe colocarse al alcance de los países latinoamericanos, para programas dirigidos a reducir el abuso de drogas y para contrarrestar su oferta.*

En toda discusión sobre drogas, la honestidad es imprescindible. El exceso de retórica sin acción no ayuda a ninguna de las dos partes. Todas las violentas escaramuzas que tienen lugar en el continente contra la droga, no son propiamente una guerra. Por seductora que sea la imagen de una "América sin drogas", sin programas precisos y financiados, para romper así la demanda como la oferta, aquellas apelaciones no dejan de ser lo que son: palabras en vez de acción.



enormes, tanto en los productos alternativos como en la infraestructura necesaria para sacar las cosechas al mercado. Para los productores de coca no existe este problema, toda vez que los traficantes se encargan del mercado. El costo estimado sólo para el Perú bordea los 2.000 millones de dólares por año. Pero inclusive un programa masivo como éste no ayudaría mucho a resolver el problema de la cocaína en los Estados Unidos.