POLÍTICA INTERNACIONAL Y NARCOTRÁFICO

LA POLÍTICA INTERNACIONAL FRENTE AL TRÁFICO DE DROGAS: LUGARES COMUNES, BRECHAS Y TENDENCIAS

XIMENA USECHE GÓMEZ*

"Ir más allá de lo evidente e inmediato buscando las semillas de lo que podría estar en gestación, es una de tantas maneras de asumir la propia responsabilidad por ser al tiempo sujeto histórico y polvo que se disolverá en el tiempo"

* Abogada - Criminóloga, investigadora del CINEP.

La presentación de los criterios orientadores de la política criminal para el control del tráfico de estupefacientes en el nivel internacional, exige contar previamente con un marco de análisis que permita una observación comprensiva de las diferentes políticas nacionales actuales, al tiempo que requiere una apreciación de sus respectivas contradicciones internas. Para ello, el presente artículo busca proporcionar elementos de juicio que permitan estimar hasta qué punto el liderazgo asumido por los Estados Unidos en este campo está sostenido por una alianza tácita de intereses con otros sectores de poder en Occidente o responde simplemente a una división de trabajo para hacer frente a los desafíos económicos y geopolíticos de la época, entre otras posibilidades.

También se plantea aquí la pregunta sobre si es posible esperar a que se mantenga este estado de cosas, de tal manera que la actual estrategia de lucha contra el tráfico de sustancias psicoactivas continúe llevándose a cabo tal como ahora, con el costo político y social que esto trae para un país como Colombia. O, si por el contrario, se seguirán profundizando las brechas que ya existen en la política criminal antidrogas predominante en Occidente, debidas principalmente a los altísimos costos que presentan para los países que la han diseñado.

Los factores potencialmente relevantes para la evolución de esta cuestión están inscritos en discursos de muy diverso orden: médico, jurídico, económico, ético, socio-pedagógico, psicológico, etc. Todos ellos confluyen, sin embargo, en la arena de lo político, donde son esgrimidos en favor o en contra de propuestas (incluso podría hablarse de "programas") de manejo del fenómeno del narcotráfico y de los males que han sido asociados con él.

En este orden de ideas, comenzaremos por hacer algunas aclaraciones conceptuales acerca de las categorías que se usarán para estudiar esta situación, describir sus tendencias, precisar cuál es el objeto de análisis y cuáles son las líneas analíticas o discursos que compiten en la descripción del objeto en cuestión. Para esto último, se hará una selección de material contenido en la literatura norteamericana y europea sobre el tema.

Finalmente, se pretende con esto llegar a establecer una hipótesis sobre cuáles son las formaciones discursivas que actualmente tienden a imponerse en el tratamiento de este fenómeno y que pueden producir consecuencias prácticas, es decir, reformas en la política criminal y efectos socioeconómicos concretos.

El narcotráfico como objeto de análisis

Uno de los principales problemas que se presentan al momento de hacer diagnósticos comparados sobre algún tema relacionado con el complejo fenómeno del narcotráfico, es el hecho de que, según el punto de partida de la apreciación, nos vamos a encontrar con realidades diferentes, y por tanto, con descripciones diferentes sobre lo que se considera la esencia del 'problema'. Por ejemplo, si se está discutiendo en el campo de los teóricos de la legalización, específicamente sobre una de las numerosas propuestas de liberación de la venta de ciertas sustancias psicoactivas al público, un inglés se preocupará por saber si esta liberación implica mayores o menores costos a su ya sobrecargado sistema social nacional de salud, lo que será un criterio decisivo para su voto a favor o en contra de esta política específica. Mientras que, frente a semejante propuesta, un ciudadano peruano tendría que preguntarse si tal liberación en Inglaterra implicaría el surgimiento de una nueva industria legal de producción de marihuana en el Alto Huallaga, donde él quizás podría encontrar trabajo y si esto produciría un cambio favorable o desfavorable para sus condiciones laborales.

Por esto, es importante establecer inicialmente y de manera muy esquemática, cuáles son las face-

tas del fenómeno del tráfico de estupefacientes que pueden considerarse como ejes temáticos de discusión en diferentes ámbitos internacionales[1], es decir, qué puntos delimitan la problemática que es objeto de estudio para la definición de las respectivas políticas criminales.

El eje temático del consumo

Con el fin de ejemplificar el tratamiento del tema de la política criminal, desde un espacio dominado por la problemática del consumo, tomaremos el caso alemán como punto de partida para hacer luego una breve caracterización de la situación europea y compararla finalmente con su homóloga norteamericana.

Enfoque del problema del consumo en Alemania

La ley de control de sustancias psicoactivas alemana (Betäubungsmittelgesetz, en adelante BtMG) se fundamentó en 1970 por el parlamento alemán con el argumento de la necesidad de poner freno a la ola de narcóticos en Alemania y, con esto, alejar grandes peligros para el individuo y la colectividad. Se adoptaba la prohibición total como el único medio para evitar el daño del individuo a sí mismo. La opinión dominante en el gobierno alemán era que cualquier contacto con sustancias como la heroína, la cocaína, la cannabis, etc., conduciría automáticamente a "daños graves y frecuentemente irreparables en la salud del individuo" y contribuiría a la "destrucción de la personalidad, de la libertad y de la existencia"[2]. Finalmente, se ligaban estos peligros individuales con la amenaza global de la "capacidad de funcionamiento" de la sociedad.

Esta concepción encierra una teoría de la adicción implícita[3] que establece un nexo causal determinista entre la disponibilidad de una sustancia sicoactiva y la compulsión de usarla hasta la dependencia total, que crearía un problema adicional de criminalidad y de miseria para la sociedad. Por esto, la política alemana de drogas se concentró en la represión de la oferta, ya que se partía de la esperanza de una mayor efectividad en este nivel que en el nivel de cualquier intento pedagógico o médico[4]. Desde entonces, se ha registrado una leve tendencia a ensayar esfuerzos en otros frentes. Así, en 1982 con la reforma a la mencionada ley y luego en 1990, con la publicación del Plan Nacional de Lucha contra la Droga, se intentó dar cierta relevancia a medidas para disminuir la demanda. En 1982, con el criterio de la terapia, y en 1990, con el criterio más amplio de la prevención. Sin embargo, éstas han permanecido en un renglón subsidiario, oscilante en su importancia, pero siempre subordinado a la prioridad de la persecución de la oferta. Además, esta prioridad es la que se ha esgrimido en primerísimo lugar para lograr aumentos en la financiación de las entidades del aparato penal del Estado.

1 Con la salvedad de que esta presentación en esquema obedece a la intención de demostrar como los discursos sobre narcotráfico pueden encerrar realidades y preocupaciones enteramente distintas de un continente al otro e incluso de un país a su vecino, pero no pretende en ningún momento hacer una descripción exhaustiva de los enfoques existentes, que por su naturaleza misma pueden resultar inacabables en su variedad.

2 Parlamento alemán, Documento No. 665 de 1970, P.2. Citado en: Hess, Henner. Lucha contra el narcotráfico y delito desorganizado. En: *Kriminologisches Journal*, No. 3 de 1992. P. 315 s.s.

3 La adopción de los postulados del determinismo y automaticismo en la adicción, constituyen una tácita recepción de aquellos contenidos en la Convención de Estupefacientes de la ONU emitida en Viena en 1988, donde se establecen relaciones causales lineares y directas entre el consumo de drogas, el tráfico de drogas y graves peligros para "la salud y el bienestar de la humanidad" así como para "los fundamentos económicos, culturales y políticos de la sociedad". La ley alemana (BtMG) pretendía ser el aporte alemán al control internacional de estos peligros.

4 Curiosamente, durante una discusión pública en 1974 acerca del tabaco, se formulaba por parte del gobierno alemán una tesis distinta, la del derecho del ciudadano a ponerse en situaciones de peligro, donde también se discutía la necesidad de fomentar la asunción de este tipo de responsabilidades por parte del individuo. Ver Hess, Henner. Rauchen, Geschichte, Geschäfte, Gefahren. (El Fumar, Historia, Negocios, Peligros) Frankfurt 1987, p. 170 a 180.

Es en el punto donde el consumo se confunde con la oferta, es decir, en los escenarios urbanos dominados por los adictos (tales como parques públicos o estaciones centrales de ferrocarril), donde el 'vendedo' es más accesible para la policía alemana, no sólo en términos de cercanía, sino también de costos y de riesgos. Sin embargo, y a pesar de que allí es donde el ciudadano promedio percibe diariamente los efectos molestos del tráfico de drogas, altos oficiales de la policía expresan su creciente desinterés por combatir concienzuda y permanentemente estas 'escenas'. Para esto argumentan muchas razones: se percibe como 'inclemente' perseguir a los peces chicos, a los que se les considera muy cercanos a la categoría de las "víctimas", con las que se piensa que medidas terapéuticas serían más efectivas que las represivas. Por otra parte, ya existe una comprobación empírica de que se puede esperar que, al poco tiempo y a unas cuantas cuadras de donde se combate una 'escena' de éstas, se reproduzca una semejante. Las 'escenas' de consumo son tantas en las ciudades europeas que esta lucha sin fin, desgasta y al mismo tiempo recarga enormemente a la policía y al sistema de justicia.

Tal vez por esto, el combate a la oferta interna se ha concentrado en Alemania principalmente en políticas de deportación de los 'jíbaros' extranjeros que literalmente inundan las calles de las principales ciudades alemanas. Se combina así la lucha contra las drogas con las prioridades urgentes de una política de cierre de fronteras ante el crecimiento desmesurado de los inmigrantes provenientes de todas las zonas de conflicto alrededor de Europa: europeos del Este que huyen de la pobreza, albaneses y yugoeslavos que huyen de la guerra y de la persecución política y racial, africanos que huyen de las guerras civiles y del hambre[5], y, en último término, aventureros de todas partes del mundo que sueñan con realizar su ilusión de riqueza.

Sin embargo, dentro de Alemania se están abriendo significativos espacios que cuestionan seriamente los presupuestos de esta política federal de énfasis represivo. El primero, se origina en el poder judicial. El Tribunal Superior de la ciudad de Lübeck emite en Diciembre de 1991 una sentencia que causa gran revuelo en la opinión pública: la sala penal de este organismo considera que la inclusión de los productos derivados de la cannabis en la lista de substancias sujetas a interdicción por la ley BtMG, sumado a la no inclusión del alcohol y de la nicotina en esta lista, constituyen un hecho violatorio de los artículos segundo y tercero de la constitución alemana, que consagran los derechos fundamentales de la libertad en el desarrollo de la personalidad individual y la igualdad ante la ley, respectivamente.

Después de estudiar los documentos de peritazgo del director de la clínica especializada en enfermedades de adicción de Lübeck, un psiquiatra con 15 años de experiencia en terapia de adictos, y del director del Instituto para Farmacología de la Universidad de Medicina también en Lübeck, los magistrados llegan, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- Los efectos sobre el cuerpo de un consumo excesivo de alcohol son destructivos y en muchos casos fatales para la mayoría de órganos y sistemas del cuerpo, mientras que los efectos de la cannabis presentan consecuencias mucho menores y raramente fatales para el organismo.
- Tras la suspensión del consumo de alcohol, aparecen en el adicto graves síntomas del síndrome de abstinencia, mientras que la suspensión del suministro de productos de la cannabis no acarrea ninguno de estos síntomas.
- El consumo excesivo de alcohol causa a largo plazo graves alteraciones psíquicas mientras que la cannabis parece provocar solo una leve dependencia psicológica.
- En la República Federal de Alemania se estima el número de muertes asociadas al alcohol en 40.000 anuales, mientras que la Corte no conoce ningún caso de muerte asociada al consumo de cannabis.
- Los costos sociales (en términos de impuestos) del consumo de alcohol se estiman, en la RFA, en 50 mil millones de marcos anuales, mientras que para el consumo de cannabis no existe ninguna cifra comparable.

Por todo ello, esta corporación afirma que resulta abiertamente inconstitucional limitar la libertad del ciudadano en grado sumo frente a una substancia que es probadamente menos peligrosa que otra en cuyo favor se consagra el derecho a gozar de plena discreción para su adquisición, mercadeo y consumo. Se citan aquí los principios constitucionales de proporcionalidad en la limitación de los derechos fundamentales y de aplicación analógica de los límites que es posible imponer a estos derechos. "La prohibición legal de una forma de consumo a una sociedad, que en general entroniza la libertad del consumidor, aprobando el consumo excesivo y en el caso de la nicotina potencialmente dañino a terceros, y que además anima a este tipo de consumo, será experimentada como una intromisión injustificada y de doble moral en la esfera de la autonomía personal y por esto censurada"[6].

Esta decisión es sometida a revisión por parte de la Corte Constitucional Federal alemana, la cual emite el 9 de Marzo de 1994 un fallo que es registrado estruendosamente en los medios como un "cambio en la política de drogas". La verdad es que en este fallo la Corte toma un camino intermedio : por un lado, legitima las razones que fundamentan la emisión de la ley BtMG, es decir, la necesidad de protección de bienes jurídicos bastante abstractos que oscilan entre la defensa de la salud y la capacidad de funcionamiento social del individuo hasta una vaga "protección de la comunidad internacional y de las relaciones internacionales de la República Alemana"[7]. Por otra parte, para contrarrestar el peligro de una paralizante concentración de delitos de mínima cuantía en los tribunales, se acude a un parágrafo ya existente en la mencionada ley antinarcóticos (BtMG) para señalar que, en los casos de modalidades delictivas asociadas al consumo como es el caso de la posesión y compra de "cantidades mínimas" de substancias, debe darse un tratamiento "leve" por parte del juez competente. Es decir, debe aplicarse el parágrafo mencionado (31a de la BtMG) que permite la cesación de procedimiento por parte de la fiscalía o la omisión de ordenar persecución penal por parte del juez, con base en argumentos de protección de otros bienes comunes y de evitar un "exceso en la reacción penal".

Esta decisión, que deja la liberalización de la legislación punitiva en el campo de la libre apreciación del juez y de la fiscalía, es interpretada por la opinión pública alemana como un llamado a la despenalización de la "cantidad mínima", cuyo criterio a su vez es delegado también en manos del juez competente.

Analistas alemanes de la academia señalan esta decisión y su recepción con escándalo por parte de la opinión pública como una manifestación de que ha llegado el tiempo de cambiar la actual política criminal. Señalan, sin embargo, que esta decisión trae consigo elementos intrínsecos muy preocupantes como el de la adopción acrítica de una delimitación excesivamente vaga del bien jurídicamente protegido, que hace pensar en la llegada de una era de nuevas legislaciones penales 'peligrosistas'[8], que

5 Frente a estos se han presentado grandes controversias en la aplicación de las leyes de deportación a pequeños traficantes de droga, debido a que los traficantes callejeros son cada con mayor frecuencia menores de edad. Por tanto, se inició una ola de deportación de menores en territorios de guerra del continente africano que levantó un escándalo nacional.

6 Cita de la sentencia en Documentos del Periódico *Die Zeit* Nr.10, Febrero de 1992, p.28 citado en Scheerer, Sebastián y Schmidt-Semisch, Henning. Drogenpolitik. Hamburgo, 1993. mimeo.

7 Böllinger, Lorenz. "Grenzenloses symbolisches Strafrecht". En Rev.: *Kritische Justiz*. Año 27 No.4 (1994) P.405 - 421.

8 Legislaciones que consagran tipos penales que sancionan conductas por el mero hecho de temerse que pongan en peligro un bien social jurídicamente titulado. Se creía que esta era una forma de instrumentalización del aparato penal que había pasado a la historia con la implementación de técnicas legislativas modernas de precisión y concresión en la redacción de los tipos penales a mediados de este siglo, precisamente para garantizar al ciudadano mayor certeza acerca de los límites penales impuestos por el Estado.

cumplirían funciones meramente simbólico-políticas y llevarían el derecho penal a extremos policivos.

Un segundo espacio de cambio que se abre dentro de este país consiste en poner en duda la meta, hasta ahora común a todos los países europeos con excepción de Holanda, en la lucha contra las drogas: el ideal utópico de lograr una sociedad absolutamente "libre de drogas". Esta meta común implicaba hacer caso omiso de balances parciales del tipo costo-beneficio en el campo de la política criminal antidrogas, para concentrarse en un uso masivo de la policía y el castigo penal contra todo sujeto en contacto con las sustancias penalizadas, fuera o no adicto. Aunque no existe una confesión abierta de que esta meta sea inalcanzable, se multiplica el número de personas que busca cambiar el rumbo hacia logros intermedios.

Varios jefes de policía de las ciudades afectadas se cuentan entre ellos: el presidente de la policía de la ciudad de Hannover, Hans-Dieter Klosa, y el de Stuttgart, Volker Haas, se manifiestan a favor del suministro controlado de heroína a adictos. Esto implica tener un mejor control sobre los adictos de la ciudad ya que se trata de un programa de atención integral a los heroinómanos que les ofrece recintos estatales y jeringas limpias para aplicar la droga, así como asesoría psicológica y de trabajo social. Esta iniciativa, que se extiende más allá de las fronteras alemanas a toda Europa, pretende reducir los peligros provenientes de las condiciones de miseria en que se realiza el consumo de heroína: entre otros el más temido es la propagación indiscriminada del virus del sida. Así mismo, Heide Moser, Ministra de Asuntos Sociales de Schleswig-Holstein, y Margarethe Nimsch, Ministra de Medio Ambiente, Energía, Familia y Salud de Hessen, se pronuncian en favor de programas de asistencia sanitaria y social a los adictos que van en esta misma dirección.

Enfoque europeo del problema

Pasando al ámbito europeo en general, la asistencia a los adictos y la separación de los mercados "duro" y "blando" de drogas son una preocupación común e incluso motivo de grandes discusiones en el intento de diseñar una política de drogas unificada. La cuestión es planteada en los siguientes términos: "podemos tener o nuestra guerra contra las drogas o ciudades en buen estado de salubridad, ambas cosas no son posibles" [9].

Cuando se aborda el tema de la posible liberalización de la política contra las drogas, es preciso hacer distinciones de gradualidad: antes de hablar de legalización total, hay una serie de pasos intermedios que de hecho ya existen o comienzan a experimentarse cuidadosamente en diversos países de la Unión Europea. Para empezar, la despenalización de la dosis de uso personal es un hecho en varias naciones, lo que constituye un indicador por demás de la concepción desbalanceada que está implícita en la insistencia en una mayor necesidad de represión en el campo de la demanda. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 consagraba en su artículo 3 Inc. 2: "...cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición, o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal..."[10]. Por esta despenalización, la mencionada Convención no fue suscrita por Austria, Dinamarca, Holanda, Liechtenstein, Rumania y Suiza. En Europa los únicos países que no han despenalizado el porte de drogas para uso personal son Francia, Luxemburgo, Bélgica y Portugal.

Ejemplo de una política gradualmente más liberal en el tratamiento de la demanda de drogas es Inglaterra. Acerca de este país, se escuchan los ecos de un experimento de suministro de dosis personal de heroína a adictos, realizado en la ciudad de Liverpool, que supuestamente fue suspendido más tarde y cuyo fracaso se dio por supuesto. Pero la realidad es que el caso de Liverpool está enmarcado en una concepción muy particular de la lucha contra las drogas en Inglaterra, que ha tenido muy poca publicidad. Esta práctica de suministro de drogas "duras" en Liverpool es parte de una política

nacional practicada a través de decenios en Gran Bretaña. Desde comienzos de siglo, existe en Inglaterra la regulación del "Dangerous Drugs Act", que otorgó la facultad de manejar las drogas entonces comunes exclusivamente a médicos especialmente calificados para este fin. En 1926, una delegación del Ministerio Británico de Salud llamada la Comisión Rolleston estableció una reglamentación detallada acerca de las condiciones bajo las cuales era permitido a estos médicos prescribir substancias psicotrópicas a pacientes adictos.

Esta posibilidad de acceder a las substancias (opiáceas en su mayoría) que tenían mayor demanda entre los adictos, no tuvo consecuencias desastrosas. Las cifras de adicción se mantuvieron estables y en 1960 de 50 millones de habitantes, se registraban solo 543 adictos[11]. Con el incremento del interés por las sustancias psicotrópicas propio de los años 60, surgió el problema de un crecimiento desmesurado del mercado ilegal de drogas ante lo cual el gobierno reaccionó con el "Misuse of Drugs Act" de 1971. Con este se tomaron severas medidas contra el tráfico ilegal, y contra el abuso de las medicinas prescritas, pero no se suspendió el sistema de prescripción médica. La medida que se tomó fue la de reducir drásticamente el círculo de aquellos médicos facultados para este tipo de prescripciones. Normalmente, solo hay un especialista consultor de la Oficina Nacional de Salud autorizado por Distrito.

Sin embargo, una vez autorizado un médico para prescribir substancias sujetas a control, éste goza de una muy amplia capacidad de discreción en su práctica prescriptiva. Los médicos ingleses gozan de una autonomía de larga tradición en el sistema legal para el ejercicio de su profesión ("clinical freedom"). Esto ha producido prácticas de prescripción de drogas muy diferentes en todo el territorio. El caso de Liverpool, fue una respuesta al desarrollo de un mercado ilegal muy agresivo que floreció en medio de condiciones muy agudas de desempleo y pobreza, que eran consecuencia de un decaimiento económico que desplazó a cientos de pobladores. Símbolo de esta política de prescripción en Liverpool fue el especialista John A. Marks[12], quien, con la aprobación de la Oficina Seccional de Salud, abrió un centro médico de recepción de adictos. Marks es conocido en Inglaterra como autoridad en este campo, y fue uno de los principales impulsores de esta forma de prescripción organizada de drogas por parte del Estado con fines humanitarios. Sin embargo, la mayoría de médicos autorizados por el Estado para este tipo de decisiones mantienen prácticas más conservadoras de prescripción de las substancias a su disposición y se limitan al uso de la metadona como substancia de tratamiento para adictos a la heroína.

Los resultados del programa de tratamiento de Marks hablan por sí mismos, pues en siete años de práctica sólo murieron dos de sus pacientes. Con el traslado de Marks a su región de origen, el experimento declinó hasta desaparecer. Pero, sin embargo, las cifras de muertes anuales por abuso de heroína en Inglaterra (204) se mantienen muy por debajo de sus vecinos Alemania (1565), Italia (840), Francia (465) y España (388)[13]. En la actualidad, Suiza continúa con experimentos de este tipo.

En lo referente al caso francés, aunque el primer ministro holandés Wim Kok y el francés Chirac hayan entrado en un abierto conflicto diplomático por el temor de Francia de que los acuerdos de apertura de las fronteras europeas la lleven a ser inundada por drogas provenientes de Holanda, que la llevan a

9 Periódico Die Woche. 5 de Julio de 1996, P. 1.

10 Citado en Iban de Rementería. "Control de Cultivos Ilícitos. Nuevos Vientos de Washington". P.75 En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 130 Marzo-Abril de 1994.

11 Zeller, Rene. "Drogen vom Staat." En Rev. *NZZ-Folio* Abril 1992. P.41

12 ibid. P. 42

13 UE, Informe del gobierno holandés: Drugtext. Citado por el periódico Die Woche. 5 de Julio de 1996, P. 18.

exigir un mayor control por parte del gobierno holandés, la verdad es que el mismo público francés pide desde hace tiempo una revisión del tratamiento al problema dentro de este país. En 1994, el CCNE (Comité Consultatif National D'ethique) rendía un informe sobre adicción, que aleccionaba al país sobre la falta de una "base científica coherente" de la política criminal antidrogas. Y propendía por una "tercera vía" en el tratamiento del problema[14]. La sensibilización del público francés con respecto al tema de una revisión de la criminalización y marginalización de los adictos se da en el marco los riesgos crecientes para la población derivados del contagio epidémico de los toxicómanos franceses con el virus del sida (30% aproximadamente)[15].

Esta tendencia a reconsiderar el problema de la criminalización de la demanda en sus diferentes etapas, no significa que ocurra lo mismo con algún nivel del tráfico o de la producción. A los énfasis en estos campos nos referiremos en los siguientes apartes.

Consideraciones acerca del enfoque del consumo en Estados Unidos

Finalmente, en el campo norteamericano, la discusión alrededor del consumo se fundamenta igualmente en la premisa de un consumidor preso en una situación de determinismo patológico, que es una mezcla de disfuncionalidad individual y déficit en el medio social. Dado que se supone que la demanda es resultado de estos tipos de disfuncionalidades, la política de drogas provee información, educación y tratamiento.

En la ubicación de lazos causales de carácter automático entre oferta y consumo, para el ámbito estadounidense se aplican exactamente las mismas consideraciones que para el caso de la política oficial alemana, la cual ha adoptado sus premisas con base en los dictados generales de la política criminal norteamericana para la comunidad internacional: junto a un consumidor debilitado por su inex-

periencia, sus condiciones disfuncionales -y por tanto desventajosas- y su patología, se coloca un aparato de oferta internacional, bien organizado, jerarquizado y con alto poder de corrupción y violencia. El consumidor compra en parte obligado, en parte seducido por poderes fuera del alcance de su comprensión. Por este desequilibrio de 'poder' entre las partes del convenio para el consumo de la substancia psicotrópica, las medidas represivas de la oferta adquieren una importancia mucho mayor frente a las medidas preventivas de la demanda.

Dado que la posición oficial norteamericana frente al consumo de drogas es suficientemente conocida en nuestro medio, pasaremos de estas consideraciones generales a exponer algunos puntos específicos de la discusión sobre aspectos del consumo y del marco ideológico dentro del cual se concibe este fenómeno.

La política de la 'guerra contra las drogas'[16] ofrece la imagen de unos Estados Unidos de América reunidos en un consenso de valores morales donde el consumidor es protegido por el padre-estado de una relación de intercambio económico abusiva y dominada por la violencia. La realidad muestra, sin embargo, a un país dividido por fronteras urbano-rurales, raciales y económicas que se yuxtaponen. Es decir, lejos de existir un consenso de valores existe un alto nivel de contradicción cultural. En este orden de ideas, "la guerra contra las drogas" comienza por constituir un valioso instrumento de defensa de los valores dominantes contra la influencia de una multitud de contraculturas que presionan dentro de la Norteamérica urbana. Este aspecto funcional de la política criminal estadounidense se refleja claramente en el actual debate alrededor de la aprobación de iniciativas legales que permiten la prescripción médica de marihuana en California y de cualquier droga sometida a prohibición en Arizona[17]. Es interesante observar cómo la aprobación de una medida que reemplaza el control penal sobre estas sustancias por un control de orden médico, análogo además al que se aplica en Inglaterra, suscita en la opinión pública norteamericana la adopción de posiciones fundamentalistas y apasionadas de ataque (por ejemplo el desplazamiento de aproximadamente mil líderes locales de las llamadas "Coaliciones Comunitarias Anti-Drogas" a Washington para discutir medidas dirigidas a evitar que iniciativas legales paralelas triunfaran en otros estados). Este fenómeno refuerza la tesis de que las concepciones que están en juego son más de orden simbólico y filosófico que práctico.

Este factor, unido a consideraciones de funcionalidad en la política exterior que serán discutidas más adelante, contribuye a un principio de explicación acerca de porqué la demanda en Estados Unidos no ha sido examinada cuidadosamente y en profundidad. Los enfoques que predican la legalización como una solución hacen frecuentemente en este campo alusiones tan ligeras como las que dan pie a los enfoques prohibicionistas[18]. Mientras que la visión prohibicionista se basa en la concepción de un individuo adicto víctima de deficiencias personales o sociales, la versión más sociológica se ocupa de la pauperización del medio social donde surgen los adictos, e incluso se sugiere que tal comportamiento es el resultado de la alienación y explotación. El problema de este tipo de premisas es asumir que, una vez desaparecida la oferta, mejora-

14 Observatoire Géopolitique des Drogues. Géopolitique des Drogues. 1995. P.259

15 ibid. p.261

16 Para detalles sobre antecedentes y formación de esta política norteamericana ver: Del Olmo, Rosa. "Las relaciones internacionales de la cocaína". En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 130 Marzo-Abril de 1994. Pp. 126 - 143.

17 The New York Times. Nov. 17 de 1996. P.16

18 Uno de los pocos estudios serios sobre demanda actual de drogas y su evolución desde un punto de vista interdisciplinario, es en nuestra opinión el llevado a cabo por Peter Cohen en Amsterdam. Ver: Peter Cohen y Arjan Sas. Cocaine use in Amsterdam II. Initiation and patterns of use after 1986. 128 pp. ISBN 90-6993-099-4.

das las condiciones sociales, o legalizada la sustancia respectiva, el individuo se comportará de una forma 'normal', socialmente adaptada y no tendrá más problemas en el manejo de su comportamiento de consumo en general.

Al tiempo que se ignoran factores esenciales de la demanda de sustancias ilícitas, se pierden de vista o se ignoran circunstancias estructurales propias del país: Estados Unidos es el primer exportador mundial de tabaco, la sustancia que causa mayores costos humanos y económicos en la salud pública universal. Es así como el gobierno norteamericano está en condiciones de combinar la retórica de "guerra contra las drogas" con medidas económicas de presión en contra de países del tercer mundo que intentan poner barreras comerciales al ingreso de este tabaco a sus mercados. Así mismo, este país es un gran exportador, tanto de bebidas alcohólicas, como de productos farmaceúticos y pesticidas, entre ellos, algunos cuya venta y distribución está prohibida dentro de los Estados Unidos.

Por otra parte, las cifras alrededor de la oferta y la demanda, que constituyen argumentos fuertes de la política de "guerra contra las drogas", ofrecen serias dudas de confiabilidad. Empezando por las divergencias en los datos suministrados por las distintas agencias nacionales e internacionales y por las gubernamentales y no gubernamentales. Un interesante ejemplo de desconfianza en las cifras oficiales estadounidenses es el anuncio por parte del gobierno colombiano de una solicitud de datos sobre hectáreas cultivadas con hoja de coca a países diferentes que poseen satélites que realizan este tipo de mediciones. Pero, independientemente de este tipo de manifestaciones políticas, Ibán de Rementería, experto en economía agraria, informa cómo es posible establecer estas divergencias con simples operaciones matemáticas. Rementería toma como punto de partida el informe sobre drogas del Departamento de Estado para 1993, con un total de 211.700 hectáreas de coca, un 3% menos que en 1991, que estarían produciendo 323.511 TM de hoja seca, un 43% más que en 1991. El volumen de HCL que circula anualmente en el mercado ilícito estaría en 997 TM. La demanda de fuerza de trabajo sería el 92% de la oferta. Los usuarios necesarios para consumir esa cantidad de HCL serían dos veces más que la cifra aceptada por la Casa Blanca"[19]. Este fenómeno forma parte de las dificultades existentes para una apreciación realista del consumo, y por tanto, de la oferta.

Otro obstáculo para una conceptualización adecuada del fenómeno del consumo es la acumulación en una sola categoría -la de "drogas ilícitas"- - de sustancias con efectos muy diversos a todos los niveles: diferencias en la rapidez y severidad en la producción de adicción física y psíquica, en el desarrollo de tolerancia, en la severidad del síndrome de abstinencia, y en la severidad de la intoxicación con una misma dosis. De la misma manera, innumerables estudios demuestran que las consecuencias de corto y largo plazo del consumo de sustancias psicoactivas están enteramente condicionadas al 'setting' (condiciones del entorno dentro del cual se realiza el ritual de consumo) y a la vía de administración de la droga. Varían así en un rango extremo entre la muerte y el consumo enteramente controlado sin consecuencias personales ni sociales[20].

En la práctica, dos argumentos fácticos tienden a imponerse como ejes de presión para la revisión o el cuestionamiento de las tesis imperantes: el costo desmesurado de mantener un sistema carcelario que debe soportar una tasa de encarcelamientos de más de un millón de personas por año y la miseria originada en la criminalización de una gran parte de la población (especialmente al interior de los grupos étnicos 'minoritarios' de este país).

Aunque no se ha vencido la resistencia oficial a llevar un debate abierto sobre la política criminal de "guerra contra las drogas", desde la perspectiva académica llueven las teorías y propuestas. Consideramos de especial interés aquellas que abren paso a las hipótesis sobre factores culturales que determinan patrones de consumo específicos en las sociedades occidentales. Patrones que a su vez llevan de una manera inherente la búsqueda de satisfacciones rápidas e intensas durante el tiempo libre, buscando mantener un rendimiento cada vez mayor dentro del

aparato productivo. En esta dirección se orientan los estudios sobre consumo controlado dentro de las clases medias y altas (Cohen en Holanda), los estudios sobre la gran población de 'dealer' o vendedores callejeros de medio tiempo que tienen al mismo tiempo un trabajo tradicional en la economía formal (Reuter en Norteamérica) y el estudio de Patricia Adler sobre el papel del hedonismo en la subcultura de los distribuidores de drogas de alto nivel en la costa californiana, entre otros.

El eje temático del tráfico

Este eje temático nos conduce de un discurso sobre patologías individuales y sociales, al campo de la economía política. Aquí se enfatizan los aspectos pecuniarios y el carácter de empresa del comercio con substancias ilícitas, así como su influencia sobre el orden económico internacional.

La política criminal imperante en materia del tráfico de estupefacientes está estructurada por una hipótesis político-económica que la atraviesa como un hilo conductor: es la tesis de que el narcotráfico se encuentra en manos de unas pocas empresas gigantescas (Organizaciones Criminales Transnacionales)[21], que funcionan de una manera paralela a sus homólogas dentro de la economía legal y disponen de un poder muy grande de manipulación del mercado, en especial de creación de demanda. Esto, unido a una estimación fantástica de las ganancias de estas "empresas", conduce a complementar las tesis sobre el consumo con la construcción de una imagen casi mítica del poder criminalizador y desestabilizante de las transnacionales del narcotráfico. Los Carteles de Cali y Medellín son considerados los ejemplos por excelencia de este tipo de organizaciones dentro del espectro del tráfico de estupefacientes. Por esto, constituye un interrogante el hecho de que su desmantelamiento, lejos de tranquilizar los ánimos de los "amenazados países consumidores", da pie a una oleada de nuevas exigencias por parte de las agencias gubernamentales del Norte. Las siguientes consideraciones intentan contribuir con nuevos elementos en el análisis de este problema.

Para penetrar en las especificidades del mito de las OCT (Organizaciones Criminales Transnacionales) en relación con el narcotráfico, empezaremos por tocar el punto específico de las ganancias. Según la Organización de las Naciones Unidas, "las ganancias mundiales anuales de las organizaciones criminales transnacionales (OCT) son del orden de un billón[22] de dólares, un monto equivalente al producto nacional bruto (PNB) combinado de los países de bajos ingresos (según la categorización de la banca mundial) y de sus 3 mil millones de habitantes. Estas cifras tienen en cuenta tanto el producto del tráfico de drogas, de las ventas ilícitas de armas, del contrabando de armas nucleares, etc., como los dividendos de actividades controladas por las mafias (prostitución, juego, mercado negro de divisas, etc...)[23]. Cuando se toca el tema del narcotráfico, escuchamos frecuentemente estas cifras espectaculares. Entre los renglones más mencionados se encuentran las ganancias de la mafia colombiana de drogas. Estas son calculadas en cifras como 5.270 millones de dólares para 1987 con una caída a 3.720 millones US$ en 1992[24] y sobre ellas la DEA llama reiteradamente la atención.

19 De Rementería, Ibán. "Control de Cultivos Ilícitos. Nuevos Vientos de Washington". P.79 En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 130 Marzo-Abril de 1994.

20 Ver Peter Cohen y Arjan Sas, ibid.; United States Sentencing Commision. Cocaine and Federal Sentencing Policy. Capítulo 3.mimeo.; Scheerer, Sebastian. Special: Sucht.(Especial: Adicción). Hamburgo, 1995.

21 Esta denominación es utilizada por Phil Williams, politólogo y escritor norteamericano.

22 Traducción del francés: "1.000 milliards de dollars".

23 Nations unies, Sommet mondial pour le dévelopment social. La globalisation du crime. Departamento de información pública de la ONU, Nueva York, 1995. Citado en: *Le Monde Diplomatique*. 8 de Diciembre de 1996. P.24

24 Kalmanovitz, Salomón. Análisis macroeconómico del Narcotráfico en la Economía Colombiana.P.15. En: Drogas, Poder y Región en Colombia I. Ricardo Vargas, comp. Cinep, Bogotá 1994. Kai Ambos apunta que de estas cifras solo menos de una quinta parte entran efectivamente a la economía colombiana. Ver Ambos, Kai. Drogenkrieg in den Anden. München 1994. P.35.

Sin embargo, dado que el tráfico de estupefacientes tiene -como bien se subraya en este eje temático- naturaleza de circuito comercial, que, por tanto, consiste en una cadena de incontables eslabones, es importante recordar cómo se distribuyen las ganancias a lo largo de esta cadena. Las sustancias psicoactivas son relativamente baratas en su estado de materia primas, que no han adquirido todavía su verdadero valor comercial al momento de entrar en los países de consumo final. Solo después de cruzar la frontera, el valor se multiplica por medio de una multitud de 'cortes' y adulteraciones, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Estas cifras muestran como, incluso si se consiguiera encarecer mucho la materia prima e interrumpir su flujo hacia los países consumidores, dados los gigantescos rangos de ganancia en los niveles de intermediación y distribución (entre el 75 y el 90% del valor agregado total), valdría la pena para los

Aumento del precio y ganancias desde el productor hasta el consumidor final

(Ejemplo para 1 kg. de Cocaína en Marcos Alemanes para 1985/1986)

Etapa del circuito económico	Mercancía	Precio de venta	Ganancia
Siembra y cosecha	200-500kg de hoja de coca (Datos Bolivia)	400 a 1000 M.A. (250A 625 US$N.d.T.	400 a 1000 M.A.*
Procesamiento a pasta de coca	2,5 kg de pasta de coca (937,5 a 1250 US$)	1500 a 2000 M.A. (562,5 a 625 US$)	900 a 1000 M.A.
Comercio regional (Bol.-Col.)	2,5 kg de pasta de coca	5000 a 6000 M.A. (3125 a 3750 US$)	3500 a 4000 M.A. (2187,5 a 2500 US$)
Comercio mayorista (exportación) (Colombia)	1 kg HCL (Cocaína) (70 a 95% de pureza)	10.000 a 20.000 M.A. (6250 a 12.500 US$)	5000 a 14.000 M.A. (3125 a 8750 US$)
Comercio mayorista (importación) (Europa)	1 kg HCL (Cocaína) (70 a 95% de pureza)	100.000 a 250.000 M.A. (62.500 a 156.250 US$)	90.000 a 230.000 M.A. (56.250 a 143.750 US $)
Venta final en cantidades de gramos (Europa)	1,5 a 3 kg de cocaína cortada o adulterada (30 a 60% de pureza)	400.000 a 1.000.000 M.A. (250.000 a 625.000 US$)	300.000 a 750.000 M.A. (187.000 a 468.750 US$)

* Aquí no se hace descuento de gastos del productor (N. d. T)

Fuente: Departamento Federal de Lucha contra el Crimen - Alemania-(BKA)[25]

sujetos que realizan estas actividades continuarlas con otro tipo de materia prima o con una cantidad menor de la misma. Al lado de lo que puede llegar a ganar una organización de distribución y 'corte' de cocaína dentro de estos países consumidores, las ganancias de los carteles colombianos se quedan muy atrás, y, como se verá ejemplificado más adelante en el caso norteamericano, las organizaciones colombianas no controlan más allá de la fase de importación mayorista. El que no haya cifras ni nombres concretos de organizaciones sobre este tipo de ganancias fabulosas dentro de los mercados occidentales plantea un interrogante que va más allá de los límites del presente análisis. Se evidencia, además, lo que ya muchos han afirmado, y es que el valor agregado de este tipo de mercancía se origina en las características altamente inflexibles de la demanda.

No entraremos en este punto en distinciones entre las políticas europea y norteamericana en lo que se refiere a sus esfuerzos por combatir las grandes organizaciones de tráfico de drogas, ya que aquí priman enfoques y características comunes. Se harán las distinciones del caso en los puntos donde sean pertinentes.

Así, las estrategias oficiales de los países consumidores se concentran en un enemigo común: las transnacionales de la droga, que forman parte del fenómeno que ha sido descrito como "criminalidad organizada"[26]. Los indicadores que se dan para medir los logros en esta lucha son la retención de personas, insumos, elementos destinados a la producción o transporte, sustancia procesada y en los últimos años, número de hectáreas de cultivos de hoja de coca destruida.

A pesar de la línea prohibitiva y represiva que ha imperado durante los últimos años en la política internacional de lucha contra las drogas, y a pesar

25 Citado en Hess, Henner. Lucha contra el narcotráfico y delito desorganizado. En: *Kriminologisches Journal*, No. 3 de 1992. P. 315 s.s.

26 La ley alemana de lucha contra la criminalidad organizada la define así: Criminalidad organizada es la realización planeada de actos criminales, cometidos con el ánimo de enriquecerse o ganar poder, los cuales adquieren por sí solos o en conjunto una dimensión de especial trascendencia, dado que se realizan por dos o más implicados, los cuales trabajan conjuntamente de una manera permanente o sin límite en el tiempo, para sus fines:

a) usando estructuras paraempresariales o,

b) utilizando violencia y otros medios aptos de amedrentamiento o,

c) ejerciendo influencia sobre la política, la administración pública, la justicia o la economía.

de que los presupuestos para la militarización de esta lucha se siguen elevando, no se registran sino indicadores de aumento del problema. Esto lleva a pensar que las victorias son pírricas al lado de la monstruosidad del fenómeno, o que la estrategia es enteramente inadecuada. En Alemania, en la fundamentación de la ley de lucha contra la criminalidad organizada de Julio de 1992, se habla de una situación, "alarmante, atemorizante y amenazante"[27]. Así también, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en su informe de 1995, señala diversos fenómenos de difusión de consumo y tráfico mundial:

- Contrabando creciente de base de coca directamente de Suramérica al Líbano para ser procesada y posteriormente exportada, por la vía de Turquía, a los países europeos.
- Contrabando de los precursores necesarios para las metanfetaminas (éxtasis) desde los Emiratos Arabes Unidos a México desde donde se exportan ilegalmente a E.E.U.U.
- Nuevas rutas de la heroína asiática a Europa Occidental por mar, a través del puerto ruso de Vladivostok.
- Resina de cannabis que está siendo exportada a Canadá desde puertos de Kenia, Mozambique, Sudáfrica y Uganda.

Aparecen bajo el rubro de la producción mencionados sorpresivos actores:

- La JIFE hace un llamamiento a E.E.U.U. "a detectar los laboratorios clandestinos de LSD por ser el mayor proveedor del mercado mundial ilegal de esa droga..."[28].
- Holanda pasa a ser productor importante de cannabis de invernadero, la cual está siendo exportada a Europa Occidental y Oriental.

Por otra parte, este informe llama la atención sobre los éxitos en erradicación de plantaciones de hoja de coca y de amapola en Colombia, así como en la lucha contra el Cartel de Cali.

En este documento se hace también un llamado a fortalecer las medidas contra el lavado de dinero procedente del narcotráfico y a reforzar una acción mundial concertada en contra de este. Además, se designa como prioridad en la lucha antidrogas la creación de sistemas de información transnacionales sobre el decomiso de bienes procedentes del narcotráfico. Insiste en la necesidad de crear legislaciones pertinentes de combate a la droga en los países del Este de Europa donde no existen. Es resumen, se hace un llamado a la "transnacionalización" de la lucha contra las drogas, lo que responde a la imagen que se tiene de las OCT como entidades con una fuerte tendencia a producir alianzas más allá de las fronteras de sus países originarios.

Esta es otra característica de lo que hemos llamado el mito de las OCT. Se piensa en ellas como en estructuras paraempresariales que superan ampliamente la concepción de 'mafia', como eran los fenómenos de crimen organizado tradicionalmente circunscritos a países como Italia, Estados Unidos y Japón. Se las ve paralelas al desarrollo de nuevas áreas de libre comercio en Europa, Norteamérica y Suramérica. Con la idea de su existencia entra también a la luz pública el concepto de "seguridad internacional". Parece como si con la caída del muro de Berlín y la desaparición del Pacto de Varsovia, todo fuera susceptible de "transnacionalización".

La amenaza a la seguridad internacional que se le atribuye a este tipo de organizaciones consiste en su aparente ilimitado poder de corrupción, el cual les abriría las puertas no solo de gobiernos e instancias oficiales, sino de amplios sectores de la actividad económica legal. Razón por la cual, algunos alegan que estas organizaciones "violan la soberanía nacional, socavan las instituciones democráticas e incluso en estados en donde éstas tienen un sólido arraigo, ponen en peligro los procesos de democratización y privatización en Estados en transición ..."[29]. Otros tocan el problema un poco más en el punto donde creemos que está realmente ubicado, es decir, en lo que se refiere a sus efectos sobre el orden económico internacional. Estas OCT "pueden contaminar o desestabilizar los mercados financieros, poniendo en peligro los cimientos eco-

nómicos, políticos y sociales de estados económicamente débiles, en particular los estados que acaban de instaurar economías de mercado, creando, en último término, una verdadera amenaza a la democracia"[30]. Visto de otra manera, surge la apreciación de que el "poner en peligro los cimientos económicos, políticos y sociales" de los Estados, no afecta exclusivamente a los "económicamente débiles", ya que incontestablemente los países del Norte necesitan economías de mercado en los países del Sur para mantener intacto el suministro de bienes no industriales. También requieren mercados sin mayores conflictos que bloqueen el desarrollo del orden económico internacional hacia una globalización ya prevista.

Este tratamiento de las OCT como si fueran socios en una conspiración central y monolítica contra el "orden y la seguridad" internacionales, es una simplificación, que a veces es productivamente instrumentable en términos de invertir dineros públicos en aparatos y tecnología policivos y militares. Sin embargo, detrás de estas organizaciones supuestamente monolíticas, se esconde una realidad más compleja. Estructuras tan grandes, fijas, de funcionamiento estrictamente jerárquico y con un alto grado de interdependencia entre órganos internos, serían blanco fácil de las acciones de interdicción. Es precisamente la informalidad, flexibilidad y movilidad de los eslabones de la cadena del narcotráfico, lo que los hace virtualmente inexpugnables para los órganos formales de control. Una perfecta mezcla de culturas sociales de exclusión, mentalidad empresarial y adaptabilidad organizacional.

La realidad del tráfico se encuentra dominada por alianzas de conveniencia bastante diversas con grados de organización muy variables donde priman las consideraciones y la lógica de orden económico.

En comparación con las compañías transnacionales legales, que tienden a la formación de verdaderas posiciones oligopólicas de dominio de un sector del fijo del mercado (véanse compañías de tabaco, p.ej.) por medio de organizaciones de estructura estable y centralmente determinable, en los negocios ilegales prima el capitalismo aventurero y, debido a la ilegalidad y la posibilidad de incumplimiento de los acuerdos, un gran nivel de descentralización, anonimato y violencia. A diferencia del sector económico legal y formal, hay en este campo todavía un mercado abierto a la competencia en todos los niveles, competencia fomentada por el hecho de que no hay reglas de juego que no puedan ser doblegadas por una dosis suficiente de violencia. Por esto, los lazos étnicos y familiares son determinantes de muchas de las relaciones "empresariales" en el sector ilegal; estas son las formas más primarias de solidaridad y ofrecen una mayor protección a los embates de la ambición de estas ganancias rápidas.

Esto no significa que no se hayan alcanzado grados bastante aceptables y efectivos de organización en el mercado ilegal de las drogas, como lo muestra la continuidad en el aprovisionamiento de los consumidores. Sólo que se subestima la fuerza impulsora del principio económico sobre la organicidad de estas cadenas de proveedores, de las cuales se presume que hay más pequeñas y medianas que carteles como el de Medellín.

Un estudio del mercado norteamericano muestra, por ejemplo, cómo por debajo de los grandes importadores de cocaína a las grandes ciudades norteamericanas (colombianos y mexicanos) exis-

27 Hess, Henner, ibid. P.316

28 Periódico El Nuevo Siglo. 4 de Marzo de 1996. Pág. 2B.

29 Williams, Phil. Organizaciones criminales transnacionales: Alianzas estratégicas. En: Rev. *Ciencia Política* No.44. 4o. Trimestre de 1996.P.90

30 Periódico El Nuevo Siglo. "La lucha antidroga en los cinco continentes".4 de Marzo de 1996. Pág. 2B

ten grupos medianos que empezaron como bandas y que son los distribuidores mayoristas en las "ciudades-fuente": Crips y Boods en Los Angeles, jamaicanos, dominicanos y haitianos en Miami y Nueva York. Ellos realizan la distribución intraestatal e interestatal. También existen grupos más pequeños de cubanos y mexicanos en las regiones del sur. Estos grupos de distribución mayoritaria son enteramente independientes de los importadores y tienen sus propias formas organizativas. A su vez, venden a grupos locales de distribuidores que dirigen las 'casas de crack' o 'casas de inyección' (crack o shooting houses) o controlan un sector en la calle. Cada grupo tiene un promedio de 20 vendedores, algunas veces altamente jerarquizados.

Además de estos grupos grandes (primary street gangs), existen las pequeñas bandas (urban street gangs), los grupos pequeños (non-gang groups) y los distribuidores individuales (freelance individuals). Investigadores norteamericanos han encontrado que en la ciudad de Nueva York los distribuidores callejeros de crack y cocaína provienen en su mayoría de minorías étnicas, de los grupos más pobres de la población, y están en promedio por debajo de los 18 años. En Alemania también se observa la tendencia de que los distribuidores de la calle sean escogidos entre la población menor[31].

En síntesis, la realidad del tráfico se encuentra dominada por alianzas de conveniencia bastante diversas con grados de organización muy variables donde priman las consideraciones y la lógica de orden económico. Dado que estas alianzas consiguen sin embargo mover considerables masas de capital a través de las fronteras internacionales y se registra su capacidad de permear todas las instancias económicas de un país causando alteraciones disfuncionales en las dinámicas financiera, de mercado de capitales, industrial, inmobiliaria e incluso agraria de vastas regiones del mundo, es urgente profundizar en la comprensión de este fenómeno.

Creemos firmemente que desenmarañar los mitos existentes a su alrededor constituye un paso muy importante, así como el pasar lentamente a una mirada más realista de sus especificidades regionales e incluso locales. Tampoco puede descuidarse, sin embargo, la revisión de las políticas que se han adoptado para enfrentarlas. En el caso del tráfico de estupefacientes, se intenta actualmente en todo Occidente contener sus efectos económicos con legislaciones contra el lavado de activos y contra todas las formas de criminalidad organizada. En Europa, el problema del narcotráfico está indefectiblemente ligado a los conflictos provenientes de todas las actividades de las 'nuevas mafias' que aumentan año tras año su actividad en el viejo continente: rusos, albaneses, polacos, rumanos, japoneses, yugoeslavos e italianos entre los principales. El tráfico ilegal de todo tipo de bienes prohibidos y de personas, complica en grado sumo el tratamiento de este tema para Europa, y explica parcialmente, sin que por ello lo justifique, el reavivamiento de los conflictos xenofóbicos.

El eje temático de la producción

Dado que nuestro propósito es el señalar lineamientos generales del orden internacional frente a estos temas, nos limitaremos en este aparte a comentar ciertos puntos de vista globales sobre la producción, anotando que es preciso, sin embargo, no perder de vista que el marco internacional tiene incidencias muy importantes en el tratamiento nacional y local a los productores de hoja de coca.

En diversas entrevistas con ciudadanos alemanes sobre la imagen que ellos tienen del traficante de drogas en general, se percibe una visión muy deformada por un filtro romántico de corte paternalista acerca de "pobres campesinos en regiones alejadas del planeta que no tienen otra alternativa que sembrar hoja de coca o amapola". Pero, ante este fenómeno no se piensa en un cambio concreto de la política represiva contra la producción sino en un concepto muy vago de alivio a las consecuencias de estas políticas por medio de ayuda económica para el desarrollo.[32] En la práctica, esta se limita a un cofinanciamiento de los programas de las Naciones Unidas, los cuales no han demostrado mayor influencia ni efectividad. Actualmente, la GTZ alemana in-

tenta retomar programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo en Perú, pero éstos se encuentran en un estado incipiente de desarrollo.

En suma, la política europea oficial con respecto a Latinoamérica está concentrada en medidas de ayuda para el desarrollo tales como preferencias comerciales, apoyo a programas de fortalecimiento de la justicia, y más lejanamente, cooperación en programas de reducción del consumo. Esta ayuda es canalizada en su mayoría por los organismos de las Naciones Unidas, debido a que se evita toda forma de intervención demasiado directa que pueda causar conflictos de 'competencia geopolítica' en zona de influencia norteamericana[33]. Por esto, no se pueden esperar críticas directas por parte de los países Europeos contra la política norteamericana de drogas, así ésta contradiga principios fundamentales de las relaciones internacionales y del derecho de gentes. Además, el hecho del entretejimiento estratégico de la política antidrogas y las cuestiones de seguridad nacional o regional no atañe a los europeos con respecto a Latinoamérica pero afecta sus relaciones con África, Turquía o los Balcanes, razón suficiente para ser muy cuidadosos en el tratamiento directo de los problemas derivados de esta interrelación.

En cuanto a los Estados Unidos, no creemos necesario aquí ampliar la descripción de la posición oficial frente a los productores de hoja de coca, ya que ésta es suficientemente conocida a través de los medios de comunicación. Es necesario más bien comentar cuáles son los efectos reales de la política adoptada, ya que se ha visto que los efectos eventualmente previstos en el nivel de la reducción del consumo son altamente improbables, y que la naturaleza del tráfico implica que la "guerra contra las drogas" no podrá incidir en la estructura de las ganancias, las cuales son el motor de su existencia.

Por ello, esta política adquiere lentamente un cariz que va mucho más lejos de su retórica moral. Es necesario estudiar con cuidado cuáles son los costos y beneficios reales de su adopción, ya que sólo un balance de este estilo podrá dirigir la mirada del problema hacia un análisis más sensato de la situación. Pensamos que los costos de la política actual son demasiado grandes como para aceptarlos irreflexiva e irresponsablemente.

En lo que se refiere al ámbito internacional de las políticas con respecto al fenómeno de la pro-

31 Ver datos de la United States Sentencing Commision. Documento "Cocaine and Federal Sentencing Policy". mimeo. Así mismo diversas publicaciones de Peter Reuter del instituto RAND.

32 Investigación personal sobre el "Perfil del Dealer" llevada a cabo en Hamburgo, Alemania.

33 Un buen ejemplo de actualidad sobre una posible "colisión" en esta división de competencias es el caso "Mauss"y las acusaciones norteamericanas hacia Alemania de querer negociar con el Cartel de Cali.

ducción de hoja de coca y amapola, inicialmente fue anunciado un énfasis en programas de desarrollo alternativo que permitieran la sustitución de cultivos. Este tipo de medidas han sido descuidadas y perdido en gran medida su credibilidad entre las comunidades campesinas. La cooperación interregional se concentra en el ámbito militar y de inteligencia. La preocupación por la seguridad internacional, en este caso interregional, ha pasado a ser prioritaria. A esta cooperación se le ha dado la forma de tratados bilaterales, de suministro de dinero y elementos logísticos militares que vienen de la mano de asesores extranjeros que aprobarán o desaprobarán la forma como es llevada a cabo la política antidrogas.

En el caso mexicano, en 1996 se creó un grupo conjunto de acción antinarcóticos entre el Pentágono y las fuerzas militares mexicanas. Este país recibió un paquete millonario de ayuda que incluía helicópteros artillados. En el curso del año, todos los puestos directivos de las entidades de lucha contra las drogas estaban en manos de militares. Los militares brasileños se resistieron durante mucho tiempo a participar en actividades antidrogas, pero finalmente tomaron parte el año pasado en la operación 'Laser Strike'. En el encuentro de ministros de defensa latinoamericanos de Bariloche, el Consejo Nacional de Defensa norteamericano propuso la creación de una fuerza aérea conjunta, que operaría en la lucha antidrogas, que no se ha aprobado, pero la propuesta muestra la tendencia a darle a este problema una solución de 'transmilitarización'. El presidente Clinton anunció, para 1997, un presupuesto de ayuda militar y a la policía en Latinoamérica, que triplica al presupuesto asignado el año pasado.

Oficialmente, esta ayuda está reservada a la lucha antinarcóticos y no puede ser desviada a otras actividades de las fuerzas militares. Sin embargo, denuncias de Amnistía Internacional acerca de la utilización de los helicópteros en México para el combate del levantamiento en la provincia de Chiapas, y de la combinación de las operaciones antinarcóticos con operaciones antiguerrilla en Colombia no han sido atendidas. Por otra parte, graves denuncias de violaciones de Derechos Humanos durante las operaciones de erradicación de cultivos en Colombia, Perú y Bolivia no han sido siquiera consideradas por parte de la opinión pública.

Independientemente de que estas denuncias sean verificables, hecho por hecho o afirmación tras afirmación, el que no sean investigadas en profundidad implica que estos efectos son evaluados como probables y aceptados en su probabilidad. No parece haber un interés real en separar estos temas. Es así como, sin que se pueda afirmar que la "guerra contra las drogas" es producto de un frío cálculo militarista, en vista de lo complejo del problema, se puede decir que la política criminal antidrogas en Estados Unidos ha caído en manos de un sector dirigido por una lógica inmediatista y de corto plazo. Los cambios en la actitud del presidente Clinton frente a este problema a lo largo de su mandato muestran claramente modificaciones en aras de una estrategia electoral. Así mismo, no es sorprendente que sectores que ofrecen soluciones "militares multiusos" vivan ahora su cuarto de hora.

Pero, la pregunta es a qué costo. Los acontecimientos ocurridos durante las marchas campesinas en varios departamentos de la Amazonia colombiana, en el curso segundo semestre de 1996, son un augurio de las crisis que podrían desencadenar este tipo de estrategias.

Tendencias de desarrollo y formas de argumentación

El futuro de la política antidrogas está muy ligado a la forma como se valore hacia el futuro la argumentación que lo sustenta. Y esta valoración no es enteramente dependiente de los planes o caprichos de los sectores oficiales de países como los Estados Unidos. La mejor prueba de esta afirmación son las divisiones que existen en el interior de la

misma Unión Europea, que hacen impredecible el punto donde podrían unificarse las distintas concepciones nacionales de tratamiento al problema del consumo.

Lo que aparece claro es que existe dentro de los países de la Unión Europea una voluntad política real de buscar soluciones a los problemas sociales imperantes, inclusive a aquellos causados por la política prohibicionista. Esto no se contradice con el hecho de que tal vez la prioridad momentánea en el campo intereuropeo se centre en la solución de los conflictos interétnicos y en la búsqueda de una estrategia para equilibrar la presión de los migrantes extranjeros en las fronteras. Lo que queda claro del caso europeo es que se trata de países donde los intereses de grupos muy diversos mantienen canales de presión vivos que todavía son tenidos en cuenta para la formación de sus políticas. En cuanto al ámbito internacional, parece que reinara un ambiente de "sálvese quien pueda", que en el fondo es entendible, dado que cada región está viviendo sus propias crisis.

Lo que podría ser grave en medio de este clima político internacional para un país como Colombia, es no tener claridad sobre cuáles son sus propios intereses. Es decir, que no existan canales que permitan a grupos mayoritarios y minoritarios expresar sus diagnósticos y propuestas, que constituyen la mejor base para construir una formulación nacional de posición e intereses frente a la comunidad internacional. No se trata, en este caso, de formular utópicas nostalgias de democracia, sino de llamar la atención acerca del hecho de que, en lo que se refiere al fenómeno del comercio internacional de estupefacientes, los países consumidores, además de tener posiciones económicas hegemónicas, tienen canales mínimos de consenso político que les permiten formular su política para luego imponerla a los países productores.

Esto no quiere decir que frente al problema haya unificación de criterios. Dentro de los ejes temáticos expuestos, que construyen cada uno su propio objeto de análisis, se pueden identificar cuatro tipos de discursos explicativos[34]:

El discurso médico-social

Este reúne a aquellos que quieren ver el problema del narcotráfico como un problema de patología individual de la adicción. Para ellos, la demanda, en la medida en que es producto de anormalidades individuales y deficiencias sociales, debe ser tratada, pero con menos rigor que la oferta, que es producto de un cínico cálculo ambicioso. Este discurso reúne posiciones tanto de izquierda como de derecha, ya que desde la deficiencia genética hasta la alienación de la explotación económica y social, estos argumentos determinan al individuo y lo presentan como incapaz de asumir un contacto responsable con las sustancias psicoactivas. La respuesta de este enfoque son las terapias y las medidas psicosociales en las que se gastan millones de dólares al año.

El discurso de la ganancia

Este localiza el problema en el punto de la criminalidad organizada, es decir, en el fenómeno de la energía criminal al servicio de todo tipo de ganancia rápida. Hace énfasis en el gran poder económico de las OCT, creando casi un nuevo núcleo del problema: los traficantes enriquecidos que intentan subvertir el orden político y económico mundial. El centro del conflicto y, con él, la prioridad de acción se desplaza de la protección de la salud pública a la protección del orden político contra la amenaza de la corrupción y a la protección del orden económico contra la inflación y el desestímulo a la inversión legal. La línea más dura de esta posición ve además en las OCT una nueva forma de subversión internacional, que reemplaza la amenaza soviética, negándose a renunciar a la concepción del mundo como un universo bipolar.

34 La estructura general de esta división se hace de acuerdo a Mugford y O´Mally. "The demand for intoxicating commodities." En: *Social Justice*, 1991. Vol. 18, P.49 s.s.

El discurso del provecho estatal

Este enfoque se centra en la función simbólica de las legislaciones antidroga. Analiza, por ejemplo, el problema de que unas sustancias sean legales y otras ilegales en términos de sus implicaciones represivas para las minorías étnicas de un Estado. Se centra en el hecho de que la política antidrogas es ampliamente funcional para determinados intereses cortoplacistas de ciertas clases sociales y grupos de poder dentro de la sociedad: imperialismo, militarismo, anticomunismo, autoritarismo y ansias de un mayor control sobre los oponentes políticos.. Este énfasis en la arbitrariedad de la política antidrogas deja, sin embargo, en la oscuridad fenómenos relativos a la generación cultural de la demanda y de la adicción.

El discurso de la normalización del uso y del nivel hedonista

Este es el discurso menos conocido en el nivel de la literatura existente sobre el tema. Enfoca el uso de drogas y su historia en la humanidad para concluir que algunas de sus formas son normales ya biológica, ya socialmente. Una corriente dentro de este punto de vista estudia, por ejemplo, el placer como factor importante en el uso de sustancias psicoactivas. Se señala el hecho de que el uso de sustancias psicoactivas en las sociedades capitalistas modernas ha tenido un incremento creciente durante los últimos doscientos años[35]. Finalmente, los estudios que acogen esta dimensión del análisis señalan la necesidad de que se estudie más a fondo el fenómeno de la demanda y se incluyan nuevas perspectivas como la farmacológica y la antropológica.

Como se dijo inicialmente, estos discursos no son mutuamente excluyentes. Sus argumentos son retomados y mezclados, a veces creando retóricas contradictorias, para defender las corrientes programáticas predominantes en el campo de la política antidrogas. Estas corrientes son tres: el refuerzo y ampliación de la prohibición, la legalización y la reducción del daño. Dado que estas tres corrientes como tales, pueden a su vez ser subdivididas en varios tipos de cadenas argumentativas según el fundamentalismo o tolerancia con que sean defendidas, no pretendemos analizarlas exhaustivamente. Nos limitaremos en el siguiente aparte a realizar algunas observaciones sobre el papel que dos de ellas podrían cumplir en el futuro.

A nuestro modo de ver, la opción de una evolución en la política relativa al tráfico de estupefacientes, en el campo tanto internacional como regional, se debate actualmente entre lo que algunos autores han llamado "más de lo mismo" es decir, una extensión de la actual política represiva y prohibicionista, y la imposición paulatina de medidas de "reducción del daño". Estas últimas están hasta el momento solo concebidas en la arena política de los países consumidores y dirigidas a aligerar la carga de los aparatos judicial y de salud pública de estos. Constituyen, sin embargo, una entrada cuidadosa al ámbito político de una lógica diferente a la de las soluciones punitivas apresuradas y contraproducentes.

¿Una luz al final del túnel?

A pesar del importante aporte que las teorías del discurso sobre el provecho estatal han hecho en dirección a la relativización de la retórica de la "guerra contra las drogas", esta argumentación encierra por regla general la imprecisión de otorgarle al Estado o a los grupos dominantes de la sociedad una omnipotencia que ellos no poseen. Sin quererlo, este enfoque dibuja un Estado monolítico y capaz de una planeación tal, que ha desarrollado una estrategia como la de la política antidrogas con la certeza de conducir multitud de variables socioeconómicas exitosamente hacia sus propios fines. Pero oportunismo utilitarista y utilización premeditada no deben ser confundidas.

La realidad muestra al Estado como un lugar de fuerzas en conflicto, con competencia de varias agendas políticas, que en momentos coyunturales pueden ser unificadas por un oponente común. Sin embargo, una actuación común, producto de las presiones electorales o coyunturales no suficientemente meditada en el largo plazo, puede constituirse en un ataque a aquello que originalmente se pretende defender: desde valores hasta posicionamientos políticos.

Es así como la política criminal aplicada a la producción, tráfico y parcialmente al consumo de sustancias psicoactivas ha creado condiciones extremas y ha generado por sí misma las condiciones para su reforma. Ejemplos de este movimiento reformista son Holanda, Arizona y California, por el momento. Sin embargo, indicadores más dicientes son los preparativos velados de algunos sectores en los países del Norte para un comercio 'alternativo' de cannabis. Revistas especializadas en productos naturistas que repentinamente abren una sección con productos de la fibra de marihuana, granjeros que preparan semillas y terrenos, y no en último término el ofrecimiento 'generoso' del primer ministro francés J. Chirac de comprar toda la cosecha de hoja de coca sembrada a los campesinos colombianos. Estas son señales estructurales de un mercado insaciable que está dispuesto a sumar nuevos rubros a sus filas 'legales'.

Por otra parte, la guerra contra las drogas no tiene en la población norteamericana el amplio apoyo que muchos suponen. El hecho de que en épocas electorales sea un argumento de mucha utilidad (a falta de otros), no indica que el grueso de los norteamericanos esté dispuesto a aceptar sus últimas consecuencias la estrategia de guerra integral contra las drogas. Esto se vio, por ejemplo, en la baja popularidad de las pruebas obligatorias de presencia de droga en la sangre que se realizaron en algunos sitios de trabajo[36]. Tal parece que se aceptan los efectos disuasivos (o simbólicos) más no los efectos reales para el ciudadano.

En este orden de ideas, el impulso a la guerra contra las drogas podría ser más bien una suma de impulsos donde confluyen extremistas morales y nostálgicos imperialistas con grupos moderados, pero movidos por una preocupación real originada en los excesos de una población inmersa en patrones de consumo desmesurado. A estos se unirían los oportunistas de la política que serían clasificables a su vez en varios tipos.

Queremos recalcar sin embargo, que el hecho de que no exista una conspiración central de la clase dirigente mundial, no absuelve a los "guerreristas" de la droga de su responsabilidad ética e histórica por las consecuencias de esta política en términos de violaciones a los Derechos Humanos, destrucción del tejido social y fomento del desequilibrio económico en la porción en que les concierne.

La 'guerra contra las drogas' debería por fin develarse como lo que es: un intento fallido de aquellos con imaginación limitada, inclinaciones punitivas y gran necesidad de rápidas soluciones simplistas a problemas sociales profundos[37].

En conclusión, el enfoque de la reducción del daño ofrece frente a la política actual una alternativa manejable, que contrarresta los graves efectos de la estigmatización y tratamiento denigrante, tanto a adictos, como a pequeños productores. Aunque todavía hay mucho por hacer en este campo, ya que

35 Resulta interesante recordar aquí por ej. la historia del surgimiento de los alcaloides procesados en Alemania. El fin de siglo pasado fue para los químicos alemanes la época de la "manía de la acetilación". Es decir, el procedimiento descubierto por Hoffman (químico de Bayer) para refinar las pinturas que la empresa química producía en aquella época, y que H. Merck introdujo como procedimiento para "desenvenenar" algunas sustancias naturales ricas en alcaloides. Este proceso se popularizó en el marco de una competencia de las empresas Bayer, Knoll, Merck y Boehringer, por participar en el dominio del negocio floreciente de la venta de alcaloides refinados. La idea era encontrar reemplazos más baratos y con menos efectos secundarios que la morfina y la quinina. Fue así como Bayer lanzó al mercado en 1898 un derivado mediosintético de la morfina al que llamó heroína por sus efectos "heroicos". Se le recomendaba como especialidad farmaceútica para el tratamiento de enfermedades de las vías respiratorias.

36 Para mayor información en este punto ver Mugford y O´Mally. ibid. P.52

37 Mugford y O´Mally. ibid. P.52

faltan propuestas concretas y un mayor delineamiento de los conceptos teóricos. Dos características de este enfoque lo indican como adecuado en medio de la situación actual: su concepción como una estrategia gradual, lo cual desacelera los procesos propios de la lógica inmediatista que nos domina en medio de la mentalidad guerrerista, y la profundización que exige el determinar cuáles son los daños producidos y que siguen produciéndose y cómo se puede contribuir a detener esta dinámica destructiva.