

Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia

FRANCISCO ELÍAS THOUMI

THOUMI, Francisco Elías.

Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia. Bogotá: 2015. p. 568

ISBN

1. Drogas ilegales –Mundo - Colombia. 2. Política de drogas -paradigmas y retos. 3. Narcotráfico. 4. Régimen Internacional de Control de Drogas, RICD. 5. Convenciones. 6. Prohibicionismo.

ISBN:

© 2015.

Francisco Elías Thoumi
fthoumi@gmail.com

Bogotá, D.C., mayo de 2015

Carátula: Francisco Elías Thoumi

Diseño, diagramación e impresión
Digiprint editores SAS



academia colombiana de ciencias económicas

Miembro del Colegio Máximo de las Academias Colombianas, de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España y de la International Economic Association (IEA)

Esta publicación se ha financiado en parte mediante transferencia de recursos del Gobierno Nacional a la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. El Ministerio de Educación Nacional no se hace responsable de las opiniones expresadas en el libro.

Contenido

Acrónimos	17
Introducción y estructura del libro	19
I. Temas, preguntas, desafíos y frustraciones.....	19
II. La estructura del libro.....	28
III. Agradecimientos	37

PRIMERA PARTE

Buscando modelos que den respuestas	39
Capítulo primero	
Por qué no pensamos igual: problemas epistemológicos y consecuencias para el análisis	41
1.1. Introducción	41
1.2. La psicología, el papel de la razón y las intuiciones	43
1.2.1. La contribución de la psicología moral.....	43
1.2.2. La contribución de la economía del comportamiento o conductual.....	47
1.3. Los obstáculos epistemológicos, las creencias y la ciencia....	50
1.3.1. Bachelard y los obstáculos epistemológicos.....	50
1.3.2. Khun y el papel de los paradigmas	54
1.3.3. Drogas psicoactivas, obstáculos epistemológicos y conflictos entre paradigmas de distintas ciencias.....	58
1.4. Algunas reflexiones para el análisis	66
1.4.1. Una gran complejidad.....	66
1.4.2. ¿El imperio de los científicos o de expertos improvisados en política pública?: La imposibilidad de formular políticas de drogas basadas solamente en la ciencia y en la evidencia	68
1.4.3. Un ejemplo entre muchos: la medicina y las convenciones de drogas.....	70
1.4.4. La necesidad de esclarecer las relaciones entre las variables: las razones no son causas	72

1.4.5. Un modelo básico	76
1.4.6. ¿Se pueden superar los obstáculos a la objetividad?	78

Capítulo segundo

Algunas características de los discursos y de los argumentos

sobre drogas ilegales en el mundo y en Colombia.....	83
2.1. Introducción	83
2.2. Invocaciones a la justicia, búsqueda de soluciones externas y conflictos entre paradigmas.....	84
2.2.1. Las tragedias de las drogas y las soluciones globales	84
2.2.2. Ejemplos de obstáculos epistemológicos para elaborar estudios rigurosos.....	87
2.2.3. Ejemplos de la pereza del sistema 2 de Kahneman...	94
2.3. Los monólogos de sordos.....	95
2.3.1. Los discursos sobre el consumo.....	96
A. Penalización vs. Despenalización: Carlos Gaviria vs. Álvaro Uribe, profesor brillante vs. alumno aventajado	96
B. ¿Sé que se debe prohibir (o liberalizar) porque yo lo viví!.....	98
2.3.2. Diálogos sobre el problema de la producción y el tráfico de las drogas ilegales	100
A. Los Argumentos desde el marxismo y las teorías de la dependencia.....	101
B. ¡Los consumidores deben pagar!	110
C. El reflejo de los argumentos en las expresiones artísticas y culturales	112
2.4. Los intentos para explicar la ventaja competitiva en drogas ilegales	114
2.4.1. ¿Factores aleatorios, físicos o institucionales?	114
2.4.2. ¡La importancia del azar!	118
2.4.3. Razones para la resiliencia de la industria ilegal.....	129
2.5. ¿El lado positivo de las drogas?	131
2.6. Notas finales	131

Capítulo tercero

Hacia un nuevo paradigma sobre el narcotráfico: sociedades vulnerables.....

3.1. Introducción	135

3.2.	Un paréntesis conceptual.....	136
3.2.1.	Instituciones, organismos y normas	136
3.2.2.	El capital social.....	138
3.2.3.	La cohesión social	141
3.3.	Las anomalías y las razones explicativas de la producción ilegal.....	144
3.3.1.	Las anomalías.....	144
3.3.2.	Algunas razones explicativas	146
	A. Pobreza, desigualdad y crisis económicas	146
	B. La corrupción	149
	C. El proteccionismo agrícola en los Estados Unidos y Europa	150
	D. La gran rentabilidad de las drogas ilegales y la geografía de la cocaína y la heroína.....	152
3.4.	Requisitos para que haya actividades económicas ilegales y criminales.....	156
3.4.1.	¿Por qué la gente comete crímenes? ¿por qué surge narcotráfico?.....	156
3.4.2.	Los requisitos necesarios, contribuyentes y suficientes para la producción y el tráfico de la cocaína.....	158
	A. Factores necesarios	158
	B. Requisitos para que surjan los factores necesarios: La brecha entre las normas	160
	C. Otros requisitos	162
	D. Factores contribuyentes	163
	E. El fenómeno de las drogas no tiene factores suficientes.....	163
	F. Algunas conclusiones	164
3.5.	Características de la vulnerabilidad social	165
3.5.1.	Legalidad y legitimidad	165
3.5.2.	Controles al comportamiento individual.....	167
	A. Valores y Restricciones al Comportamiento.....	167
	B. Las restricciones interiorizadas o el autocontrol ...	169
	C. Restricciones externas.....	171
3.5.3.	Socio-centrismo vs. Individuo-centrismo, o los límites al control social y estatal	173

3.6. Las vulnerabilidades en las estructuras, normas y órganos sociales; los males o tragedias de las sociedades y algunas consecuencias sobre las políticas	175

SEGUNDA PARTE

Las drogas psicoactivas, la evolución del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD), el prohibicionismo en los Estados Unidos y las perspectivas de cambio	179

Capítulo cuarto

Drogas psicoactivas, sus características, usos y sus formas de control en la historia	181
4.1. Introducción	181
4.2. ¿Qué son las drogas? Problemas semánticos	181
4.3. La Clasificación de las Drogas	183
4.4. La clasificación de las drogas psicoactivas	184
4.5. Características y algunos efectos de las drogas psicoactivas ..	186
4.6. Los Usos de las Drogas Psicoactivas	190
4.7. Las formas de control a las drogas psicoactivas.....	195
4.7.1. Formas tradicionales de control	195
4.7.2. Formas modernas de control	196
4.7.3. Funcionalidad y obsolescencia de las normas de control.....	197

Capítulo quinto

Orígenes del prohibicionismo: de las guerras del opio a la Comisión de Shanghai	199
5.1. Los orígenes del RICD	199
5.1.1. Desarrollos importantes en el siglo XIX	200
5.1.2. Consecuencias de los desarrollos.....	201
5.2. El opio en la China y las guerras del opio	203
5.2.1. Versiones enfrentadas.....	203
5.2.2. El entorno chino	204
5.2.3. El consumo de opio y las guerras del opio.....	207
5.3. Las drogas en la Gran Bretaña, la India y los Estados Unidos y el camino hacia la Comisión de Shanghai.....	213
5.3.1. Las drogas en la Gran Bretaña y la India.....	213
5.3.2. Las drogas en los Estados Unidos	214

A. Aumentos en el consumo y problemas de regulación.....	214
B. Factores contribuyentes al prohibicionismo	216
C. Un actor pasivo en los asuntos internacionales de las drogas anteriores a 1900	218
D. Eventos y desarrollos en la primera década del siglo XX.....	218
E. Los intereses estadounidenses y la Comisión de Shanghai	221

Capítulo sexto

Las raíces del Régimen Internacional de Control de Drogas: la Comisión de Shanghai y los Tratados anteriores a las Naciones Unidas.....	223
6.1. La comisión de Shanghai.....	223
6.2. La Convención Internacional del Opio de 1912 en La Haya, sus consecuencias en los Estados Unidos, y la primera guerra mundial	224
6.3. Las drogas en la Sociedad de Naciones.....	227
6.3.1. El período anterior a la Convención de 1925	227
6.3.2. Los tratados de 1925.....	229
6.3.3. La Convención para limitar la Manufactura y regular la Distribución de Drogas Narcóticas de 1931 y la Convención para la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas de 1936.....	235
6.3.4. Las drogas en el final de la Sociedad de Naciones y en la guerra mundial.....	240

Capítulo séptimo

Las drogas en las naciones unidas, sus convenciones y la consolidación del RICD	243
7.1. El camino hacia la Convención Única de 1961	243
7.2. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacentes.....	246
7.3. La respuesta a los aumentos en el consumo de drogas de los años sesenta	257
7.4. El Protocolo del Opio de 1972 que enmienda la Convención Única.....	259
7.5. La Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.....	260

7.6. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas de 1988	262
7.7. Otras Normas Internacionales y las dificultades para reformar el RICD.....	267

Capítulo octavo

Los desarrollos después de las convenciones y hasta la Asamblea General Especial sobre Drogas de 1998 (UNGASS-1998)	271
8.1. El Camino hacia UNGASS-1998	271
8.1.1. Las Asambleas Generales de 1991 y 1993.....	271
8.1.2. Las opiniones de la JIFE y las del Grupo Consultivo sobre el Cannabis y la Coca	273
8.1.3. La Comisión de Estupefacientes de 1995 y de 1996 ..	276
8.1.4. La reunión de alto nivel del ECOSOC en 1996	278
8.1.5. La OMS y sus estudios sobre la cocaína y el cannabis.....	279
A. El proyecto sobre cocaína.....	280
B. El proyecto sobre cannabis	283
8.1.6. El Informe Mundial de Drogas de 1997	284
8.1.7. El fortalecimiento de la ONU	285
8.2. UNGASS 1998: la reafirmación del RICD	286

Capítulo noveno

La época posterior a UNGASS-1998.....	291
9.1. Problemas dentro de la Agencia de Drogas de las Naciones Unidas.....	291
9.2. La Reunión de la CND en 2003.....	292
9.3. La sesión de la CND de 2008 y la evaluación de UNGASS-1998 EN 2009.....	293
9.3.1. La sesión de 2008	293
9.3.2. La sesión de 2009	295
9.3.3. La “nueva” Declaración Política	298
9.4. ¿Se resquebraja el RICD?	300
9.4.1. Movimientos recientes.....	300
9.4.2. Bolivia, las convenciones y los usos de la coca	303
9.4.3. Marihuana recreativa en Colorado y el Estado de Washington y los problemas del Gobierno Federal...	310

A. Las ambigüedades constitucionales y el Acta de Sustancias Controladas	310
B. El enfrentamiento entre los Estados y el gobierno federal.....	313
C. Las sentencias de la Corte Suprema sobre drogas	313
D. ¿Qué tanto puede hacer el gobierno federal?	317
9.4.4. El Informe de la OEA o “Informe Insulza”	320
A. Estudios de base	321
B. Cuatro escenarios	322

Capítulo décimo

El prohibicionismo estadounidense al alcohol y el contraste con el prohibicionismo a las demás drogas psicoactivas	325
10.1. Introducción	325
10.2. La prohibición al alcohol	329
10.2.1. Raíces, historia y evolución del movimiento prohibicionista	329
10.2.2. Características de la prohibición al alcohol (el experimento noble)	340
10.2.3. Consecuencias de la Ley Volstead.....	342
A. El volumen consumido	342
B. Precios, adaptación de la industria y consecuencias sobre la salud	344
C. Delincuencia	347
D. Violencia.....	348
E. Debilidades del Estado y corrupción	351
F. Otras consecuencias	353
10.3. El repudio y la revocación de la prohibición	355
10.4. Efectos de la revocación y secuelas del prohibicionismo.....	359
10.5. Las drogas prohibidas y el contraste con el alcohol.....	362
10.6. Las drogas después de la segunda guerra mundial	368
10.7. Una cortísima conclusión.....	372

Capítulo undécimo

características y perspectivas del RICD y el problema de las políticas	375
11.1. El RICD y sus características	375
11.2. Políticas públicas, intuiciones y la razón: ¿mentes rectas vs. mentes rectas?	383

11.3. Algunos problemas con la interpretación e implementación del RICD.....	393
11.3.1. El propósito del RICD	393
11.3.2. Posibles conflictos entre artículos	394
11.3.3. ¿Hay un espíritu de las convenciones?.....	395
11.3.4. ¿Qué tan independiente es la JIFE?	396
11.4. ¿Hay la necesidad de otro RICD?.....	398
11.4.1. Un RICD para el mundo “como es” y no para el que “debería ser”	398
11.4.2. Algunos factores del mundo “como es” a tener en cuenta para un nuevo RICD	400
A. Concordancia entre las normas y leyes sobre drogas y las vulnerabilidades sociales.....	400
B. Conflictos entre actitudes socio céntricas e individuo céntricas	402
C. Algunos problemas con actores y mercados de la salud	403
D. El control al lavado de ingresos y activos	406
11.5. De vuelta a la realidad	406

TERCERA PARTE

Colombia, vulnerabilidades, paradigmas y retos.....	409
Capítulo duodécimo	
La vulnerabilidad colombiana	411
12.1. Introducción	411
12.2. La gran diferencia: la geografía y la regionalización.....	413
12.3. Otras diferencias y consecuencias.....	416
12.3.1. Diferencias regionales: segmentación regional y cultura de la desigualdad.....	416
12.3.2. El mestizaje	417
A. En Colombia.....	417
B. Comparación con Bolivia y Perú.....	419
12.3.3. El papel y la capacidad del gobierno central	421
12.3.4. Las Fuerzas Armadas	424
12.3.5. Los partidos políticos y el clientelismo	427
12.3.6. El control territorial, migraciones, “repúblicas independientes”, y desplazamientos forzosos	431

12.3.7. Diferencias en la violencia y el poder en zonas rurales de Colombia y Perú	434
A. Violencia y migración entre zonas rurales en Colombia	434
B. Violencia rural y guerrilla en el Perú.....	436
12.3.8. El contraste entre los cultivos de coca en el Chapare, el Alto Huallaga y el Guaviare.....	442
12.4. ¿Es el conflicto de normas en Colombia una aberración o el país es un precursor de procesos semejantes en otros países?	446

Capítulo décimo tercero

Un resultado de la vulnerabilidad: ¿Colombia es o no es un país violento?	451
13.1. Introducción	451
13.2. Reseña de estudios.....	452
13.3. Conclusiones.....	460
13.4. <i>Addendum</i> : a propósito de las cifras sobre la Guerra de los Mil Días.....	465

Capítulo décimo cuarto

Comentarios de abogado del diablo a creencias comunes en el imaginario colombiano	467
14.1. Introducción	467
14.2. Las políticas como instrumento de dominación.....	467
14.2.1. “Las políticas de drogas son impuestas por los Estados Unidos y otros países del primer mundo y socavan la soberanía nacional”	467
14.2.2. “Las políticas de drogas son un instrumento del imperialismo”	468
A. Mecanismos de control interno	469
B. Las drogas y la CIA.....	470
14.2.3. Nuestra Guerra Ajena.....	473
14.3. Las políticas como instrumento para apropiarse de las ganancias	477
14.3.1. “El sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico” y “los bancos se enriquecen lavando los dineros del narcotráfico”	477

14.3.2. “Las grandes empresas químicas promueven el prohibicionismo para aumentar sus ganancias vendiendo insumos para refinar cocaína o para erradicar coca”	482
14.3.3. “Las ganancias se quedan allá, y los Estados Unidos prohíben la cocaína porque no pueden producir coca y quedarse con el negocio”	483
14.4. Las políticas y los contra-argumentos económicos	484
14.4.1. El papel de la Demanda y de la Oferta	484
A. El caso de la cocaína ilegal	486
B. El caso de la coca	488
14.4.2. “La economía ilegal sirve de locomotora que impulsa la economía legal”	492
14.5. La necesidad de políticas balanceadas: el problema de la corresponsabilidad	496
14.5.1. “Los Estados Unidos (e implícitamente algunos países europeos) no persiguen a los capos que operan en su territorio” y “los Estados Unidos no hacen lo suficiente en la lucha contra las drogas”	496
14.5.2. “En los Estados Unidos se discrimina contra los traficantes colombianos, mientras que no se castiga o se castiga suavemente a los estadounidenses”	498
14.5.3. “Y Colombia pone los muertos”	499
14.5.4. “El narcotráfico es un problema global que requiere corresponsabilidad y soluciones globales, no nacionales”	501
14.6. <i>Addendum</i> : La “malicia indígena” como obstáculo epistemológico al diálogo	503

Capítulo décimo quinto

A manera de conclusión: ¿la nueva Colombia atrapada en el pasado?	507
15.1. Introducción	507
15.2. La actitud conquistadora premoderna como obstáculo epistemológico	509
15.3. La lucha por crear Estado y Nación	510
15.4. ¿Y las drogas qué?	513

Bibliografía	517
Libros y artículos	517
Documentos de las Naciones Unidas.....	536
Índice analítico	539

*A Marcela Anzola
con quien he compartido lo mejor de mi vida*

Acrónimos

BEIC	British East India Company
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina y el Caribe
CINEP	Centro de Investigaciones y Educación Popular
CCO	Comité Consultivo sobre el Opio llamado más tarde la Sección del Opio
CCP	Comité Central Permanente o Comité Central Permanente del Opio, que remplazó a la JCO
CDC	Comités Civiles de Autodefensas Campesinas también conocidos como Rondas Campesinas
DEVIDA	Comisión Nacional Para el Desarrollo y Vida sin Drogas
CND	Comisión de Estupefacientes
DEA	Dirección de Lucha contra la Droga
DFE	Dirección Federal de Estupefacientes, antecesora de la DEA
DMG	(David Murcia Guzmán) DMG Grupo Holding S. A.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMCD	Federación Mundial Contra las Drogas
FNUFUID	Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional de la OCDE
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
JCO	Junta de Control del Opio
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes creada por la unión del CCP y del OFE
NIDA	Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas de los Estados Unidos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OFE	Órgano de Fiscalización de Estupefacientes
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventudes
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONDCP	Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas de los Estados Unidos
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PAHO	Asociación Panamericana de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RICD	Régimen Internacional de Control de Drogas
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SL	Sendero Luminoso
UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
UNODCCP	Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen

Introducción y estructura del libro

I. TEMAS, PREGUNTAS, DESAFÍOS Y FRUSTRACIONES

Hace cerca de treinta años publiqué mi primer ensayo sobre las drogas ilegales en Colombia (Thoumi, 1987) y desde entonces las drogas ilegales han sido el principal tema de mis investigaciones académicas. Este libro es un intento de consolidar algunos de los puntos que creo haber aprendido sobre los temas que me han apasionado durante todo este tiempo. El primero de estos es entender a Colombia, porque ser colombiano no ha sido ni es fácil. Después de haber crecido en el país del mejor café del mundo, aceptar que Colombia llegó a ser un país de narcos y de sicarios muy exitosos así como el mayor productor mundial de cocaína, fue una experiencia traumática. El segundo es entender la industria de drogas psicoactivas ilegales en general, pero especialmente la producción y el tráfico de coca y cocaína. El tercero es entender los procesos de formulación de las políticas públicas que han surgido en respuesta al desarrollo de la industria de drogas ilegales. Este tema está relacionado con el cuarto, que ha sido la importancia de las emociones y los sentimientos en la formación de las opiniones que cada cual tiene sobre las políticas de drogas.

Este libro es el resultado de un proceso de aprendizaje sobre estos temas y busca compartir los resultados obtenidos con quienes creen que son importantes. El libro simplemente muestra hasta donde he llegado en ese proceso. Al mismo tiempo tengo conciencia que tanto mi enfoque como los resultados obtenidos, encontrarán muchos detractores, que podrán sentirse molestos y frustrados, y que simplemente considerarán que este libro es errado, engañoso o elaborado para proteger intereses escondidos. Ojalá este grupo no sea la mayoría de los lectores. Esto lo expreso porque durante todo el tiempo que llevo investigando el tema de las drogas ilegales he encontrado que para muchos es muy difícil discutir y entender las creencias y posiciones que contradicen las suyas. Continuamente he encontrado murallas infranqueables para establecer un diálogo fructífero con quienes han tenido posiciones divergentes a la mía; muchos no la han aceptado como una posición académica que se pueda y deba debatir, sino como políticamente incorrecta y aun ofensiva. Estas experiencias fueron las que me motivaron a estudiar la importancia de las emociones y los sentimientos en la formación de las opiniones que cada cual tiene sobre

las políticas de drogas, y a empezar el libro investigando la manera como la gente forma sus creencias y llega a sus verdades o saberes.

El lector encontrará que el libro reseña los discursos que se han elaborado en Colombia y el resto del mundo sobre las drogas psicoactivas y la evolución de las políticas de drogas y de los organismos encargados de implementarlas en el mundo. Sin embargo, este no es un libro sobre la historia de las drogas sino uno que pretende hacer una deconstrucción del desarrollo de la producción, tráfico y consumo de las drogas psicoactivas, así como de los procesos para la formulación de las opiniones y las políticas relacionadas con las drogas psicoactivas.

He seguido este enfoque porque considero que solo así es posible entender la naturaleza de los problemas asociados a dichos procesos. Para avanzar en el logro de esta meta, en este volumen se hacen muchas preguntas respecto a esos temas, hay cuatro sobre las cuales se concentra el análisis presentado. La primera de estas es ¿por qué Colombia concentró la industria de la coca y cocaína en el mundo? Este desarrollo tuvo en Colombia consecuencias muy graves, lo que me llevó a la segunda pregunta ¿Por qué los niveles de violencia asociados con la producción y tráfico de drogas ilegales han sido mucho más altos en Colombia que en la gran mayoría de los demás países involucrados en el narcotráfico? La motivación para escribir este libro surge de mi inconformidad con las respuestas comunes a estas preguntas. Sin embargo, del estudio de la geografía, las explicaciones y los discursos sobre las drogas psicoactivas ilegales en el mundo surgieron otras dos grandes preguntas: la primera es ¿realmente los fenómenos de drogas tienen causas en el sentido de la ciencia de manera que cuando hay una causa siempre surge un efecto? Y la segunda, ¿por qué personas que claramente son inteligentes, educadas e intelectualmente honestas, cuando se enfrentan a la misma evidencia empírica, llegan a conclusiones no solamente diferentes sino frecuentemente contradictorias, y no tienen la capacidad de reconocer la legitimidad de las posiciones de sus contradictores? A continuación reseño el largo proceso que me llevó a tratar de responder estas preguntas.

La pregunta sobre la concentración de la industria de la coca y cocaína ilegales en Colombia fue una consecuencia de mi formación como economista y de mi experiencia profesional. En 1986 yo era el jefe de la Sección de Economía Internacional en el Departamento de Estudios Económicos y Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, donde teníamos la responsabilidad de hacer seguimiento y analizar los acuerdos internacionales de integración, el comercio internacional, los

flujos de fondos y la deuda externa de América Latina y el Caribe. Antes de haber trabajado en el BID, había sido jefe de la Sección de Industria del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), negociador por Colombia en el Grupo Andino, y economista en la División de Economía Industrial del Departamento de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Como académico había hecho una tesis doctoral sobre comercio internacional y había enseñado esa materia en la Universidad Nacional de Colombia y Desarrollo Económico en The George Washington University. Además, durante mis trabajos en el BID y el BM, había hecho estudios sobre comercio internacional e industria en varios países de América Latina y en uno africano. Todo este bagaje debía haberme permitido responder esa pregunta, pero el problema era que ningún modelo sobre industrialización y comercio del paradigma dominante en economía, de las críticas de los estudiosos de otras ciencias sociales, o desde la economía marxista, podía dar explicaciones satisfactorias.

La principal explicación que se daba en Colombia para su altísima participación en la industria de la cocaína ilegal era la gran rentabilidad del negocio. Otras eran la falta de opciones de sustento económico, el desempleo, las crisis económicas, la falta de movilidad social, la pobreza, la desigualdad del ingreso y de la riqueza, la exclusión social y política; la lucha contra el imperialismo, la oligarquía y los enemigos del país; la defensa de minorías étnicas amenazadas, y otros demonios, males y tragedias sociales. Para muchos estas razones se mezclaban y complementaban, pero como dichas razones no eran específicas de Colombia, y la mayoría eran comunes en otros países en los que era fácil cultivar coca y refinar cocaína, no explicaban la concentración en Colombia. Además, la coca y la cocaína se habían producido y exportado durante bastante tiempo en Bolivia, Perú, Indonesia, Malasia, Sri Lanka y Taiwán, lo que llevaba a otra pregunta: ¿por qué si la industria de la cocaína ilegal era extraordinariamente rentable, Colombia había tenido menos competidores en los mercados internacionales de cocaína que en los del resto de sus exportaciones menos rentables como el café, las confecciones o los textiles? O ¿por qué Bolivia y Perú, países con una larga tradición de cultivos de coca no dominaron la industria de la cocaína?, o al comparar a Colombia con Ecuador se encontraba que ambos países producían y exportaban café, azúcar, bananos, confecciones, petróleo, y muchos otros productos menos rentables que la cocaína que Ecuador no producía ¿sería que para los empresarios ecuatorianos las enormes ganancias en el mercado de la cocaína no eran suficientemente grandes mientras que para los colombianos si lo eran?

Es claro que al estudiar la demanda de drogas surgen preguntas semejantes ¿por qué la adicción a las drogas varía tanto entre países? Por ejemplo, ¿por qué el consumo en los Estados Unidos ha sido tan alto, especialmente para los estimulantes?, ¿Por qué el consumo de muchas drogas varía sustancialmente en el tiempo?, ¿por qué el consumo de crack en muchas ciudades de los Estados Unidos fue muy alto durante los años ochenta y luego disminuyó sustancialmente?, ¿Por qué en los últimos 10 años la demanda por cocaína en ese país también se ha reducido notablemente? La demanda presenta muchas otras incógnitas como: ¿Por qué los estimulantes como la cocaína y las anfetaminas son las drogas ilegales más usadas en unos países y los narcóticos como la heroína en otros?, ¿por qué el consumo de algunas drogas parece responder a modas que pasan con el tiempo mientras el de otras drogas es más estable?, ¿por qué en Colombia durante varias décadas el consumo de cocaína fue bajo si era muy barata y de fácil acceso?

Las razones aducidas para el consumo incluyen entre otras, el placer que las drogas proporcionan, la debilidad del carácter de los consumidores, los problemas en la familia o en el trabajo, las enfermedades mentales, el deseo de socializar y de pertenecer a un grupo, el uso ceremonial, la rebelión contra estructuras y patrones sociales injustos, la búsqueda de refugio contra la exclusión social y la falta de sentido de la vida, el fácil acceso a los fármacos, la curiosidad de experimentar nuevas sensaciones, el aprecio por los placeres que dan las drogas, la tentación del demonio o de malos espíritus, el destino, el deseo de comunicarse con la divinidad o con los espíritus de los antepasados, las malas influencias de amigos y compañeros, la presión para consumir generada por las imágenes presentadas en los medios, etc.

Debo resaltar que muchos intelectuales colombianos concuerdan en que las sociedades desarrolladas modernas, como Europa Occidental y los Estados Unidos, son sociedades enfermas en las que las presiones que tiene la gente hacen que busque escapar de la realidad por medio de las drogas psicoactivas. Pero la gran mayoría no reconoce, al menos abiertamente, que Colombia también es una sociedad con una gran cantidad de problemas y conflictos no resueltos que han hecho del país un campo fértil para el desarrollo de la economía ilegal. Aunque reconozco que un cuadro completo de la realidad de las drogas psicoactivas debe incluir tanto el consumo como la producción, confieso que en este libro he seguido mi pasión por entender a Colombia y dejo el cuadro incompleto porque no creo haber estudiado de manera igualmente rigurosa a las sociedades modernas desarrolladas, en donde la demanda por drogas surgió a mediados del siglo pasado.

En los años ochenta la experiencia del narcoterrorismo llevó a un consenso en la sociedad colombiana: para todos era obvio que la producción y el tráfico de drogas eran la causa de la explosión de violencia que el país experimentaba. Pero la comparación de Colombia con el resto de países productores y traficantes en drogas ilegales hacía imperativo tratar de responder una segunda pregunta clave: ¿por qué el nivel de violencia asociado con el narcotráfico en Colombia era mucho más alto que en el resto de países que producían o traficaban con drogas ilegales o que tenían o habían tenido organizaciones criminales fuertes? Los altos niveles de violencia han persistido en Colombia, aunque la mayoría de sus ciudadanos están satisfechos con la gran disminución que ha tenido la tasa de homicidios durante los últimos 15 años y los niveles actuales de homicidios, aunque no sean bajos, son razonables para la mayoría de los colombianos y la violencia ha dejado de ser uno de los mayores problemas del país. Sin embargo, la tasa de homicidios en 2012 fue de 30,8 por 100.000 habitantes, la cual fue “solamente” 43% más alta que la “altísima” de México (21,5). La tasa colombiana de 2012, aun después de su gran caída, fue la décima más alta entre 193 estados miembros de la ONU más 26 territorios y regiones autónomas (ONUDD, 2014).

En Colombia las políticas contra las drogas psicoactivas han generado una profunda sensación de impotencia. Así, cuando a mediados de los años ochenta, Colombia padecía una racha de narco terrorismo, narco violencia y corrupción creciente, problemas cuya solución requería políticas innovadoras, los análisis de esa época resaltaban los problemas que el narcotráfico le había generado al país, pero no consideraban ni siquiera implícitamente, que Colombia pudiera hacer algo sin que la demanda internacional por cocaína ilegal se eliminara, es decir, si el mercado en los Estados Unidos y Europa no fuera legal (ANIF, 1979 y 1980, Arango y Child, 1985, 1986 y 1987, Arango, 1988, Camacho, 1981, 1988). Para estos autores el narcotráfico fue un resultado normal del desarrollo capitalista que ofreció una oportunidad de movilidad social y acumulación de riqueza en una sociedad en la que las oportunidades de enriquecimiento habían sido monopolizadas por una clase privilegiada. Por eso, los primeros traficantes de marihuana fueron llamados “los mágicos” y generaron una gran simpatía dentro de una proporción alta de la sociedad. En efecto, en un país que desde 1930 había tenido un estricto control de cambios y en el que las divisas fueron casi siempre escasas, una industria que generó una gran abundancia de dólares era vista como positiva por la mayoría de los colombianos. Para ellos las drogas ilegales fueron un problema ajeno a Colombia hasta cuando a principios de los años ochenta las organiza-

ciones traficantes enfrentaron violentamente al Estado para evitar la extradición de narcotraficantes a los Estados Unidos.

Desde esa época una corriente de pensamiento muy fuerte en Colombia ha negado la posibilidad de que el país tenga capacidad para resolver su “problema de las drogas”, y por lo tanto, su solución se le debe exigir al mundo exterior, el cual es el culpable por tener una gran demanda por marihuana, cocaína y heroína (Gaviria, 2006, 2008). Sin duda la demanda de cocaína es un factor necesario para que las drogas ilegales puedan generar problemas, pero para entender por qué un problema de demanda ilegal en los Estados Unidos se convirtió en un problema que Colombia no puede resolver sin que esa demanda desaparezca, es necesario responder preguntas claves como: ¿por qué Colombia tuvo tanto éxito conquistando los mercados mundiales de cocaína, llegando no solamente a ser el mayor productor, sino a controlar aproximadamente un 80 por ciento del mercado mundial?, ¿por qué Bolivia y Perú, países con una larga tradición de cultivos de coca no lo habían hecho?, ¿por qué el nivel de violencia asociado con el narcotráfico en Colombia fue mucho más alto comparado con el resto de países que producían o traficaban drogas ilegales o que tenían organizaciones criminales fuertes?

Entender los procesos de formación de las políticas de drogas psicoactivas y su resiliencia al cambio tampoco ha sido fácil. Al resumir la historia de las políticas de drogas hace ya más de una década concluía que “Sorprende ver lo poco que las ciencias sociales han influido en las políticas contra las drogas [...] En el mundo occidental, normalmente los estudios analíticos preceden a los cambios en las políticas. Las políticas relacionadas con las drogas son una notable excepción a esta regla. La lista de libros o artículos que critican los puntos de vista predominantes en la discusión sobre las drogas en los Estados Unidos y las políticas que de ella se derivan es enorme y crece a diario [...] Debe anotarse que el apoyo social y político con el que cuentan las actuales políticas [...] es alto, pero bastante débil entre académicos y analistas” (Thoumi, 2002a: 45). Algunas características de las políticas han empezado a cuestionarse dentro de los Estados Unidos y en algunos países, especialmente en Latinoamérica, pero el aserto sigue siendo válido para el mundo como un todo, no solamente porque las políticas actuales están refrendadas por las convenciones internacionales, sino porque la gran mayoría de la población las apoya. Un hecho clave para entender las políticas de drogas es que, en contraste con lo que se esperaría de políticas formuladas con criterios de política pública moderna, antecedieron a los estudios de sus posibles consecuencias sobre la sociedad, y una vez establecidas, la gran mayoría de los estudios críticos

elaborados fuera de los organismos de control de drogas no han tenido efectos significativos sobre ellas. Los estudios académicos que han apoyado la mayoría de las políticas actuales tienden a provenir de las ciencias de la salud, mientras que los estudios desde las ciencias sociales en su gran mayoría las critican. Esto me ha motivado para empezar este libro investigando las maneras o procesos por medio de los cuales los humanos formamos nuestras convicciones sobre políticas gubernamentales.

Las preguntas anteriores se pueden responder desde diversas disciplinas académicas. Si el interés del analista o estudioso es aplicar su disciplina como la economía, la química o la psicología a los temas de drogas psicoactivas, obtendrá resultados coherentes con su disciplina o especialización e ideología académicas, pero si su interés es entender los fenómenos asociados a las drogas y evaluar o recomendar políticas efectivas, es necesario trascender su propia disciplina porque dichos fenómenos son complejos y multidimensionales. Como mi interés no ha sido aplicar el paradigma de la economía que aprendí en la universidad, sino entender los procesos de formulación e implementación de las políticas de drogas, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y lo que ha sucedido en Colombia, he tenido que trascender la economía y buscar un enfoque integral y holístico que incluya las contribuciones de otras disciplinas relevantes.

Avanzando en el estudio de la literatura sobre drogas psicoactivas de diversas disciplinas, tanto popular como académica, encontré interpretaciones diferentes sobre los factores que contribuían al consumo, la producción y el tráfico de drogas ilegales, que aunque eran plausibles, no se derivaban de modelos formales, y en muchos casos parecían ser simplemente opiniones personales de mentes inteligentes y educadas, que reflejaban el criterio personal de quienes las expresaban. Más aun, estas explicaciones variaban sustancialmente dependiendo de la disciplina académica, nacionalidad, inclinación política y etnicidad de quien las hacía. Por ejemplo, era interesante que desde la perspectiva de la mayoría de los colombianos el problema de las drogas se originaba por la gran demanda internacional de drogas, mientras que desde la perspectiva de la mayoría de los estadounidenses el problema también venía del exterior, de la gran oferta y el contrabando que traía las drogas que corrompían a su juventud. Desde ambas perspectivas el problema era “global” y requería soluciones “globales”, las cuales eran totalmente opuestas puesto que en un caso era controlar la demanda y en el otro la oferta. Además, para muchos lo “global” significaba cambios en políticas de otros países, no del propio.

Durante los años noventa tuve la oportunidad de coordinar estudios sobre políticas de drogas en Bolivia, Colombia y Perú para el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). En esa época también tuve oportunidad de visitar la provincia fronteriza Noroccidental de Pakistán para un pequeño estudio de la oficina de drogas de las Naciones Unidas, la actual ONUDD. En 1999 fui invitado a coordinar los estudios del Programa Global contra el Lavado de Dinero de las Naciones Unidas en Viena, donde pude tener contacto con artífices de las políticas de drogas de muchos países del mundo. La experiencia en la ONU me familiarizó con el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) y con sus complejidades e inconsistencias. Al salir de la ONU un año largo más tarde, continué trabajando el tema de las drogas ilegales y la criminalidad organizada y tuve oportunidad de visitar a Afganistán en dos ocasiones, en 2005 y 2006, en donde pude obtener una perspectiva de la situación e historia de las drogas en ese país. En la década de los 2000, invitado por una ONG, tuve la oportunidad de asistir en tres ocasiones a reuniones de la Comisión de Estupefacientes (CND), en las que participé en las reuniones al margen de la Comisión donde realmente se discuten los temas de la política de drogas. Más recientemente, en 2012 y 2013 tuve el privilegio de coordinar el estudio *“Drogas y Desarrollo”* (OEA, 2013a) uno de los documentos base del informe *“El Problema de Drogas en las Américas”* que la Organización de Estados Americanos produjo en respuesta al mandato que recibió en la Cumbre de las Américas de Cartagena en 2012.

En abril de 2012 fui nominado por el gobierno de Colombia a una posición de miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en la que fui elegido. Este es el órgano de las convenciones de drogas encargado de supervisar su cumplimiento en todo el mundo y tiene la reputación de ser el guardián protector de la interpretación ortodoxa de las convenciones. En abril de 2014 fui reelegido miembro de la JIFE para el periodo 2015-2020.

En todas estas experiencias encontré un patrón común de opiniones con características interesantes:

- Para una gran mayoría de artífices de la política de drogas y los encargados de implementarlas, la prohibición a los usos no médicos o científicos de las drogas y la aplicación de una mano dura para implementarla eran y son acertadas. Sin embargo, para algunos académicos, periodistas y artífices de política, especialmente de países latinoamericanos en los que el narcotráfico ha estado asociado a aumentos en los niveles de violencia o en los que la industria ilegal ha financiado grupos subversivos, esas políticas eran muy cuestionables. A este grupo se les

sumaban algunos académicos y activistas de los Estados Unidos y de algunos países europeos.

- En los eventos políticos, debates periodísticos y seminarios académicos presuntamente serios, quienes analizaban y formulaban recomendaciones se expresaban desde muchas disciplinas e ideologías, pero no escuchaban a sus contradictores ni respondían a sus críticas.
- Lo anterior llevaba a que los debates y eventos académicos casi siempre terminaban siendo reuniones de personas con posiciones semejantes. En algunos casos quienes sostenían una posición expresaban su desconfianza de quienes tenían otras, pero en la mayoría de los casos simplemente actuaban como si sus contradictores no existieran, y cuando se referían a ellos era con cierto desdén y aire de superioridad intelectual y moral: sus contradictores eran simplemente incomprensibles y posiblemente sus posiciones se basaban en argumentos moralistas, irracionales o peor aún, escondían intereses políticos o económicos.
- Para evitar conflictos, la mayoría de los seminarios sobre drogas eran reuniones de correligionarios, convencidos de sus verdades, que apoyaban o criticaban las políticas de drogas de manera concordante con sus opiniones preestablecidas.
- En muchos foros en los que participaban artífices de política era común escuchar presentaciones en las que se hacían afirmaciones a favor de las políticas (casi nunca en contra) y en las que con frecuencia el expositor salía de la reunión rápidamente después de su presentación, porque era persona muy importante y ocupada, lo cual eliminaba la posibilidad de tener una sesión de preguntas y respuestas en la que se cuestionaran sus creencias.
- En realidad, ha sido casi imposible tener diálogos en los que los participantes reconocieran la legitimidad de quienes tenían posiciones diferentes a las propias y en los que fuera posible avanzar en la comprensión de los fenómenos que se pretendían estudiar.
- Todos los discursos sobre drogas tienen otra característica importante: dan razones para justificar sus conclusiones, y al explicar los fenómenos de drogas estas razones se presentan como causas, por ejemplo, “los cultivadores y cosechadores de coca y los traficantes lo hacen porque no tienen otras opciones en esta sociedad injusta”.

Lo anterior me ha llevado a plantear las dos últimas preguntas fundamentales (¿realmente los fenómenos de drogas tienen causas en el sentido científico de manera que cuando hay una causa siempre surge un efecto? Y ¿por qué personas que claramente son inteligentes, educadas e intelectualmente honestas, cuando se enfrentan a la misma evidencia empírica, llegan a conclusiones no solamente diferentes sino frecuentemente

contradictorias, y no tienen la capacidad de reconocer la legitimidad de las posiciones de sus contradictores?). Para muchos las respuestas a estas preguntas pueden ser simples: la más común es que los intereses económicos o políticos de cada persona determinan su posición sobre temas que afectan sus ingresos o riqueza. Es decir, que las respuestas de la gente no son honestas por lo que mi pregunta es irrelevante. Sin embargo, mi experiencia con la gran mayoría de quienes defienden o se oponen a las políticas prohibicionistas y que critican o apoyan las convenciones internacionales sobre drogas me ha convencido que tanto las organizaciones de drogas de la ONU como sus críticos acervos actúan con un fervor tal que da testimonio de la importancia de factores no monetarios. En efecto, discutir y cambiar las políticas de drogas sería mucho más fácil si la motivación de los actores en su formulación e implementación fuera solamente económica, porque en ese caso sería un simple problema de negociación de los costos y beneficios que los cambios le acarrearían a los involucrados, pero el hecho es que para la gran mayoría de ellos el asunto es de principios y no es negociable.

Al tratar de responder las dos últimas preguntas, me encontré con un desafío enorme que hubiera requerido más de toda una vida de estudio de filosofía, psicología y otras disciplinas para simplemente llegar a conocer superficialmente a todas ellas. Cuando se trata de entender un problema complejo, es necesario explorar las explicaciones de las diversas disciplinas que lo estudian, pero como estas tienen metodologías, motivaciones y metas diferentes, sus explicaciones no concuerdan y muchas veces se contradicen. A lo anterior se agrega la falta de consenso dentro de muchas disciplinas, especialmente en las ciencias sociales, en las que diversas ideologías juegan papeles importantes. El resultado de estas exploraciones ha sido un cuestionamiento profundo de todo lo que yo creía que sabía, lo que ha sido una motivación adicional para escribir este libro.

II. LA ESTRUCTURA DEL LIBRO

Este libro cubre tres grandes temas que están interrelacionados entre sí: el primero analiza los modelos que se han desarrollado para explicar de qué manera la gente forja su visión sobre las políticas gubernamentales e interpreta la evidencia sobre ellas, especialmente las políticas de drogas psicoactivas. El segundo es la deconstrucción de la historia y evolución de las políticas de drogas en el ámbito internacional. Estas políticas restringen las posibilidades que los países tienen para formular e implementar políticas de drogas. El tercer tema analiza la forma en la

que Colombia se ha insertado en los mercados mundiales de las drogas ilegales, las razones para haberlo hecho y las opciones que el país enfrenta.

La interrelación de estos temas hace que puedan ser tratados en diversos órdenes. En este caso la primera parte del libro cubre el primer tema entrelazado con el tercero. Esto se debe a que la manera en la que en Colombia se ha percibido la industria de drogas ilegales ilustra el primer tema. La segunda parte reseña los orígenes y evolución de la normatividad internacional sobre drogas psicoactivas y los desarrollos en los Estados Unidos, lo que facilita comprender los retos que enfrenta Colombia, y sus opciones de política. Originalmente consideré que el orden de las partes segunda y tercera debería ser al revés, pero concluí que como la mayoría de los lectores no tienen una gran familiaridad con la historia de la prohibición de las drogas en el mundo y en los Estados Unidos, era conveniente colocar esa parte antes de indagar sobre las opciones de Colombia.

La primera parte del libro busca generar modelos que respondan las preguntas arriba formuladas. El capítulo primero desarrolla un modelo sencillo que permite responder la última pregunta planteada en la sección anterior: ¿por qué personas que claramente son inteligentes, educadas e intelectualmente honestas, cuando se enfrentan a la misma evidencia empírica, llegan a conclusiones no solamente diferentes sino frecuentemente contradictorias, y no tienen la capacidad de reconocer la legitimidad de las posiciones de sus contradictores? Para lograr este fin se apela a la psicología moral y a la economía del comportamiento. Estas muestran que aunque todos los humanos tienen uso de razón, muchas de las decisiones que toman en temas importantes, especialmente los relacionados con la identidad personal, las intuiciones que cada cual forma basadas en sus emociones, sentimientos y vivencias tienden a dominar a la razón que simplemente las valida, aunque la persona quede convencida de que fue la razón la que decidió. Algunas personas pueden discutir sus creencias y tienen la capacidad de cambiarlas o adaptarlas cuando entienden posiciones contrarias a las suyas, pero otras tienen “mentes rectas” que “saben” cuál es la “verdad” y con las que los diálogos sobre temas que les tocan sus sentimientos y emociones son muy difíciles.

En la formulación de políticas también se espera que la ciencia juegue un papel clave y muchos argumentan que las políticas deben basarse en la ciencia y en la evidencia. Por eso, a continuación se resumen los trabajos de Bachelard y Khun sobre la teoría del conocimiento. Bachelard muestra que las personas, inclusive los académicos, enfrentan “obstáculos epistemológicos” que les impiden aceptar los resultados de la ciencia moderna

y Khun desarrolla la teoría de los paradigmas que cada ciencia emplea y que generan los consensos sobre lo que se reconoce como científico y verdadero. El capítulo explora luego los conflictos entre los paradigmas de las distintas disciplinas académicas y entre las diferentes ideologías dentro de cada disciplina y muestra como las diferencias epistemológicas entre estos dificultan los diálogos que permitan acercarse a consensos.

El capítulo termina con reflexiones sobre la gran complejidad de los problemas conceptuales encontrados al estudiar la formación de las creencias, las intuiciones y la generación de conocimiento; así como las grandes dificultades y obstáculos al buscar la “objetividad” en cualquier argumento sobre drogas psicoactivas. Lo cual exige determinar las causas de la producción, tráfico y consumo de drogas y separarlas de las razones usadas para explicarlas. Esto muestra que en la interpretación de esos fenómenos los sentimientos y las vivencias son claves. Otros obstáculos a la objetividad surgen de la convivencia de la gente con contradicciones y con la confianza que las mentes “rectas, justas y honestas” tienen en sus creencias.

Lo anterior implica que para acercarse a la objetividad, para entender el mundo, el estudioso debe tratar de ser un “extraterrestre curioso” que neutralice los sesgos generados por sus condiciones específicas. Por ejemplo, yo debo reconocer que muchos de mis estudios y publicaciones han estado altamente influenciados por el paradigma de la economía neoclásica en el que me formé, y que en el caso de las drogas ilegales, esto es un obstáculo epistemológico para comprender los argumentos presentados desde otros paradigmas, y para acercarme lo más posible a la “verdad objetiva”.

El segundo capítulo resume algunas de las características de los discursos y las políticas sobre drogas psicoactivas en el mundo, así como los argumentos comúnmente presentados en Colombia. En estos discursos por lo general se apela a la justicia, muchos buscan soluciones externas, y terminan convirtiéndose en monólogos de sordos, en parte por conflictos ideológicos y entre paradigmas de diversas disciplinas. Finalmente, se reseñan los esfuerzos académicos para explicar la ventaja competitiva de Colombia en cocaína, la mayoría de los cuales terminan concluyendo que el país ha sido una víctima de las políticas de los países poderosos o simplemente del azar, lo que lleva a negar cualquier posibilidad de que Colombia pueda formular e implementar políticas que eliminen la producción y el tráfico de cocaína en su territorio.

El capítulo siguiente desarrolla un nuevo paradigma para explicar la ventaja competitiva de Colombia en coca y cocaína fundamentado en las vulnerabi-

lidades del país frente a un mundo cambiante. Este resalta la importancia de la estructura física y social del país, incluyendo a los órganos gubernamentales y a la sociedad civil, las normas sociales y legales, la cohesión y el capital social. Este modelo diferencia los factores contribuyentes de los necesarios para el desarrollo de las actividades económicas criminales, y subraya la importancia de la brecha entre las normas legales y otras socialmente aceptadas. Asimismo, se argumenta que no hay condiciones suficientes para que surjan las actividades ilegales, por lo que no es posible hablar de causas en el sentido funcional newtoniano del modo que cuando cambia la variable independiente (causal) se pueda esperar que cambie la variable dependiente (crimen). De lo anterior se concluye que la única posible “solución” a los problemas de la criminalidad en el país requiere identificar los factores que hacen vulnerable la sociedad al surgimiento de actividades criminales. Esto exige levantar las “defensas” de la sociedad, lo que implica llevar a cabo reformas sociales, difíciles de implementar. Por eso, las políticas comunes contra las drogas en el mejor de los casos logran algunos paliativos, pero no resuelven los problemas básicos de la criminalidad.

La segunda parte de este volumen analiza las drogas psicoactivas, y deconstruye a la luz del modelo propuesto en la parte primera, la evolución e historia de las políticas internacionales para el control de drogas; además analiza el prohibicionismo al alcohol y a las demás drogas en los Estados Unidos y las perspectivas de cambios en la normatividad internacional.

El capítulo cuarto discute las definiciones de drogas psicoactivas, las formas en que se han clasificado, así como las características y efectos de estas drogas, la forma en que se han usado y los controles que las sociedades han generado para controlar los efectos negativos de su uso.

Los siguientes cinco capítulos reseñan la evolución del RICD resaltando los factores que han influido en su desarrollo. El primero de estos capítulos cubre la historia de las guerras del opio en la China de mediados del siglo XIX hasta la primera reunión internacional de 1909 en Shanghái en la que empezó a forjarse el RICD. El capítulo cubre los cambios tecnológicos que ocurrieron en el siglo XIX que generaron nuevas drogas y sistemas de uso, las diversas versiones sobre la historia del opio en la China y de las guerras del opio, la evolución del consumo y comercio de drogas en la Gran Bretaña, la India y los Estados Unidos, y los eventos que llevaron a la Comisión de Shanghái.

El capítulo siguiente cubre la Comisión de Shanghái y los tratados anteriores a las Naciones Unidas, que incluyen la primera Convención sobre

drogas de La Haya en 1912 y tres convenciones y algunos protocolos en la Sociedad de Naciones durante el período de entreguerras. En estos tratados los Estados Unidos siempre buscaron prohibir los usos no médicos o científicos de las drogas, una meta que no lograron. Estos tratados buscaban regular la producción y el consumo de drogas, pero no prohibirlos o criminalizarlos.

El capítulo séptimo analiza el proceso dentro de las Naciones Unidas por el cual se consolidó el RICD, empezando con el Protocolo de Lake Success, Nueva York, firmado el 16 de diciembre de 1946, que estableció la Comisión de Estupefacentes (CND) como órgano encargado de la formulación de políticas de drogas. El régimen evolucionó y hoy está conformado principalmente por tres convenciones, la primera de las cuales, la Convención Única sobre Estupefacentes de 1961 consolidó las normas anteriores y estableció como propósito principal del sistema la prohibición de todos los usos no médicos o científicos de drogas. Esta Convención confirmó a la CND, como el órgano encargado de la formulación de políticas, creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes (JIFE) como órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las convenciones, y una secretaría de apoyo a la CND y la JIFE que ha evolucionado en lo que hoy es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). La Convención de Drogas Psicotrópicas de 1971 se elaboró en respuesta al aumento en el uso de drogas sintéticas durante la década de los sesenta y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacentes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 surgió en respuesta al fortalecimiento del narcotráfico y el narcoterrorismo. El capítulo describe y analiza estas tres convenciones y termina reseñando otras convenciones relacionadas con la aplicación de las tres convenciones de drogas y resaltando las dificultades para reformar el RICD.

El siguiente capítulo reseña los desarrollos posteriores a la Convención de 1988 hasta la Asamblea General Especial sobre Drogas de 1998 (UNGASS-1998) que tenía por objeto evaluar los avances del RICD. Durante este periodo hubo tensiones y debates en diversas reuniones como ocurrió en las asambleas generales de la ONU de 1993 y 1994. La OMS elaboró estudios sobre la cocaína y la marihuana que fueron muy controversiales y reprimidos, la ONUDD produjo el primer Informe Mundial sobre las Drogas en 1997 que fue relativamente crítico de algunos aspectos del RICD; pero al final, UNGASS-1998 reafirmó el enfoque de las políticas contra las drogas, concluyendo con un slogan: “un mundo sin drogas, ¡sí se puede!”.

El capítulo noveno se concentra en los eventos y desarrollos desde UNGASS-1998. Muestra algunos problemas dentro de la burocracia de la ONUDD, y la debilidad o por decirlo más claramente, la evasión de la responsabilidad que la CND tenía de evaluar los avances en los logros de las políticas en 5 y 10 años después de UNGASS-1998. Este periodo culminó en la reunión de la CND de 2009 en la que se produjo una “nueva” declaración política que resaltó los éxitos logrados y la importancia de no revisar las políticas de drogas.

El capítulo procede a reseñar los diversos movimientos surgidos en los últimos años que cuestionan el enfoque del RICD, empezando por la Comisión Latinoamérica de Drogas y Democracia que en febrero de 2009 publicó un informe en el que instó a tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, a reducir el consumo mediante acciones de información y prevención. Además recomendó focalizar la represión en el crimen organizado y no en los campesinos cultivadores de coca y adormidera y los consumidores. También invita a los gobernantes y a la sociedad a romper el silencio y quebrar los tabúes que bloquean la apertura de un amplio debate sobre el problema de las drogas como precondition para que cada país pueda encontrar soluciones innovadoras, adecuadas a su historia y su cultura. Esta Comisión evolucionó en lo que hoy es la Comisión Global sobre Políticas de Drogas que ha continuado criticando el enfoque de la “guerra contra las drogas” y ha abogado por diversas políticas de reducción de daño y protección de los derechos humanos.

El capítulo también analiza dos procesos importantes que han puesto en tela de juicio el RICD. Primero, los esfuerzos de Bolivia que en 2009 presentó una solicitud formal para enmendar la Convención de 1961 con el fin de permitir los usos tradicionales de la coca. Esta fue rechazada en 2011 y Bolivia entonces, siguiendo el procedimiento especificado en la Convención, la denunció y solicitó volver a adherir con reservas, lo que logró en enero de 2013, a pesar de la oposición de todos los países del G-8 y de la JIFE. Segundo, el capítulo hace un análisis de la legalización de la marihuana para usos no médicos y científicos en los Estados de Colorado y Washington así como de los problemas constitucionales que el gobierno federal enfrenta para hacer cumplir dentro de su territorio las políticas que ha promovido en el exterior.

El capítulo décimo resume la historia del prohibicionismo del alcohol en los Estados Unidos con el fin de explorar las aparentes contradicciones entre las políticas actuales hacia el alcohol y hacia las demás drogas psicoactivas (excepto la nicotina). El capítulo empieza analizando las raíces del

movimiento prohibicionista, mostrando los grupos sociales que la apoyaban, incluyendo grupos religiosos, el movimiento progresista, los grandes industriales y el movimiento feminista, para luego resaltar las características de la prohibición, que fue un enfrentamiento entre la sociedad tradicional rural contra la creciente sociedad urbana, y que permitió la producción de alcohol en los hogares para auto consumo y usos religiosos. A continuación se discuten las consecuencias del prohibicionismo sobre: el volumen consumido, los precios, la adaptación de la industria de licores, la salud, la violencia, las debilidades del Estado y la corrupción. Luego se procede a analizar los movimientos que llevaron al repudio y revocatoria de la prohibición, sus efectos y secuelas. El capítulo termina mostrando la manera en que la prohibición y regulación al alcohol en los Estados Unidos pasó de ser un asunto de política nacional a uno local y resalta las diferencias fundamentales entre los procesos históricos que llevaron a la prohibición al alcohol en 1920 y a su revocatoria en 1933, y los que generaron las políticas contra las demás drogas psicoactivas controladas.

El capítulo undécimo presenta una larga lista de las principales características del RICD y de los problemas para formular e implementar políticas efectivas de drogas. Al analizar esas características y las críticas que enfrenta el RICD se concluye que tanto quienes apoyan al RICD actual como sus contradictores tienden a tomar posiciones basadas en sentimientos e intuiciones y que los intentos de debates son entre “mentes rectas” convencidas de sus verdades, versus otras “mentes rectas” también convencidas de las suyas, lo cual no permite llegar a consensos. A continuación se investigan algunas diferencias en las formas en las que podría ser posible interpretar las convenciones de drogas indagando sobre el propósito del RICD, posibles conflictos entre diferentes artículos de las convenciones y entre estas y otras convenciones. Además se da especial atención al concepto del “espíritu de las convenciones” que se ha usado para interpretarlas, y a la naturaleza de la independencia de la JIFE.

Luego se discute la necesidad un RICD para un mundo “como es” y no como “debería ser”, identificando algunos factores del mundo “como es” que deberían tenerse en cuenta, como la concordancia entre las normas y leyes sobre drogas y las limitaciones impuestas por las vulnerabilidades o fragilidades sociales; los conflictos entre entornos en los que prevalecen las actitudes socio céntricas y en los que prevalecen las individuo céntricas; la necesidad de regular a los actores y a los mercados del sector salud para promover el bienestar social en lugar de la maximización de utilidades y de fortalecer el control al lavado de dinero y de activos del narcotráfico. El capítulo termina con una sección en la que se reconoce que las

reformas en las políticas sugeridas son improbables por lo que se vuelve a la realidad y se sugiere un futuro en el que se mantendrá el RICD con algunos cambios que permitan introducir consideraciones de derechos humanos y que toleren algunos experimentos con el uso no médico de la marihuana en jurisdicciones en las que esté rigurosamente controlado.

La tercera parte del libro se concentra en responder preguntas frustrantes y desafiantes sobre Colombia, utilizando el modelo sobre las percepciones y la formulación de las políticas de drogas desarrollado en la primera parte. Esto permite evaluar los discursos y modelos sobre las políticas de drogas y las explicaciones de la concentración de la industria de cocaína ilegal comúnmente aceptadas en el país. Además, aplica la teoría de las vulnerabilidades desarrollada en el capítulo tercero para comprender la naturaleza de los problemas del país, las limitaciones de las políticas contra las drogas y las necesidades de cambios profundos en la sociedad colombiana.

El capítulo duodécimo analiza la vulnerabilidad colombiana y utiliza la evidencia presentada por Acemoglu y Robinson con respecto a las aparentemente “pequeñas diferencias” entre países que han producido resultados históricos totalmente distintos. Para eso se compara a Colombia con Bolivia y Perú para entender por qué Colombia concentró la industria de la cocaína ilegal. Estas “pequeñas diferencias” resaltan principalmente la geografía que ha sido un gran obstáculo al surgimiento de una identidad nacional y la generación de sentimientos de empatía, confianza y reciprocidad entre los colombianos. Aquí se resaltan también las diferencias en los procesos de mestizaje, el papel y la capacidad del gobierno central, las fuerzas armadas y su relación con el Estado, el control territorial por el Estado, los partidos políticos clientelistas en Colombia y populistas en Bolivia y Perú. Estas diferencias han resultado en niveles de violencia rural mucho más altos en Colombia que en esos países, especialmente en las zonas cocaleras y en patrones de migración rural-urbana totalmente diferentes: en Colombia la violencia ha sido un factor expulsivo muy fuerte, mientras que en otros países los factores económicos han sido dominantes. Este capítulo termina resaltando que la experiencia colombiana no es una aberración, simplemente fue resultado de que Colombia era más vulnerable a los efectos de la modernidad y del cambio tecnológico, y puede considerarse como un precursor de procesos semejantes que pueden ocurrir en otros países.

El capítulo décimo tercero explora la violencia en Colombia, un factor que frecuentemente se resalta en las comparaciones con otros países. Este

capítulo analiza varios estudios estadísticos y concluye que *La Violencia* de los años cuarenta y cincuenta y la del narcoterrorismo de los ochenta y principios de los noventa aumentaron las tasas de homicidios, pero que estas varían mucho de región en región, y que una vez aumentan, contagian a las zonas vecinas, y además, que los picos de violencia se rotan, de manera que departamentos que han sido pacíficos pueden volverse violentos. Las altas tasas de homicidios muestran una resiliencia que las hace difíciles de bajar a los niveles anteriores. Estas características de la violencia son consistentes con la teoría de sociedades vulnerables que explica las actividades económicas ilegales.

El capítulo décimo cuarto comenta, con actitud de abogado del diablo, una serie de creencias comunes en Colombia sobre los mercados de drogas ilegales. En este capítulo se hace un intento de ilustrar los problemas epistemológicos, los conflictos entre paradigmas y la importancia de los sentimientos en las visiones que se tienen sobre esos mercados. En él se analizan los papeles complementarios de la oferta y la demanda por coca y cocaína, y las quejas sobre:

- la injusta repartición de ganancias en los mercados ilegales,
- como la economía de los Estados Unidos se beneficia con el narcotráfico y como utiliza las políticas contra las drogas como un instrumento de dominación interna a sus minorías, y externa a la América Latina,
- como el sector financiero depende de los fondos del narcotráfico,
- como en los Estados Unidos se discrimina a los narcos colombianos
- como las grandes empresas químicas promueven las políticas contra las drogas para lograr utilidades vendiendo precursores químicos y herbicidas usados en la erradicación.
- Por qué si el narcotráfico es un problema global que requiere una corresponsabilidad y soluciones globales, se le exige a Colombia soluciones nacionales.

Este capítulo termina con una discusión sobre la “malicia indígena” como una actitud que constituye un fuerte obstáculo epistemológico para el diálogo en Colombia.

El último capítulo resalta los desafíos que Colombia enfrenta para generar una sociedad amable, los cuales trascienden las drogas psicoactivas y requieren superar las secuelas pre modernas heredadas de la historia del país. El capítulo subraya la importancia de la actitud conquistadora generalizada en la sociedad colombiana como un obstáculo epistemológico y la lucha para crear Estado y nación. El capítulo termina mostrando por qué el mundo no le resolverá el “problema de las drogas” a Colombia, y señala

que si la sociedad no genera controles a la producción y tráfico de drogas y a la criminalidad, el país continuará atrapado en las herencias de su pasado.

III. AGRADECIMIENTOS

Este libro recoge mi experiencia de muchos años en los que me he beneficiado de las ideas y del diálogo con muchas personas, en muchos lugares, con quienes he tenido oportunidad de discutir, comentar y debatir temas relacionados con las drogas ilegales y la criminalidad. Debo agradecer primeramente a Marcela Anzola, quien continuamente me ha motivado y apoyado durante la elaboración de este libro y quien ha hecho comentarios y críticas constantes a los borradores del mismo. Muchos otros han contribuido a este volumen, muchas veces sin siquiera darse cuenta de ello. Debo agradecer especialmente a Édgar Revéiz, Rubén Darío Utría y Fabio Giraldo en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, a Jorge Giraldo y Gustavo Duncan en la Universidad EAFIT, a Daniel Mejía y Alejandro Gaviria en la Universidad de Los Andes, a Francisco Leal Buitrago, Alejandro Reyes Posada, Ricardo Vargas, Antanas Mockus, Juan G. Tokatlian, Mauricio Rubio, Lukas Jaramillo, Juan Carlos Garzón, Martin Jelsma, Thomas Blickman, Pien Metaal, Damian Zaitch, Edgardo Buscaglia, Martin Hopenhayn, Sandeep Chawla, Thomas Pietschmann, David Holiday, Luis Astorga, John Walsh, Coletta Youngers, Alain Labrousse, Jack Blum, Rensselaer W. Lee III, Peter Reuter, Hugo Cabieses, Ricardo Soberón, Marcelo Saín, Hans Mathieu, Hugh Schwartz, M. James Bass, y Gloria R. Ospina, a mis alumnos y asistentes de investigación en la Universidad del Rosario, a mis colegas de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y a los funcionarios de ese organismo. Además debo agradecer el apoyo que durante varios años me brindó la Fundación Friedrich Ebert (FESCOL) en Bogotá y la Open Society Foundations en Washington, D. C. Finalmente quiero agradecer la ayuda editorial y la corrección de estilo proporcionada por María del Pilar Alameda y María Teresa Velásquez.

Primera parte

Buscando modelos que den respuestas

Capítulo primero

POR QUÉ NO PENSAMOS IGUAL: PROBLEMAS EPISTEMOLÓGICOS Y CONSECUENCIAS PARA EL ANÁLISIS

1.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca responder la última pregunta formulada en la introducción ¿por qué personas claramente inteligentes, educadas e intelectualmente honestas, cuando se enfrentan a la misma evidencia empírica, no solo llegan a conclusiones diferentes, sino frecuentemente contradictorias y no tienen capacidad para reconocer la legitimidad de las posiciones de sus contradictores? La respuesta a esta pregunta requiere entender la manera en la que los humanos forman sus opiniones y sus creencias sobre temas que les son importantes. Esta meta ha sido uno de los desafíos perennes para los filósofos, políticos, científicos sociales, religiosos y demás personas interesadas en explicar cómo cada ser humano explica la vida y el mundo. Es cierto que la mayoría de la gente no piensa con frecuencia sobre estos problemas porque no le parecen relevantes, ya que los ha resuelto adoptando las creencias comunes en su sociedad o las proporcionadas por la ideología política que ha escogido y la disciplina académica que ha estudiado, o simplemente porque su problema fundamental no es explicar el mundo sino sobrevivir en él. En efecto, la mayoría de las personas acepta la explicación de la vida proporcionada por la cultura, la filosofía, la religión y la ideología política que han encontrado en el entorno en el que nacieron. Estas proporcionan saberes que la gente interioriza y con los que forma su identidad como miembros de cada sociedad. Esos saberes permiten que la mayoría de las personas respondan fácilmente a la pregunta ¿quién es usted? Esta tiene como respuesta lo que la persona cree que es el conjunto de dimensiones que conforman su identidad, lo que incluye su sexo y su inclinación sexual, religión, nacionalidad, grupo étnico, raza, profesión, empleo, afiliación o identificación política. Las explicaciones profundas sobre la vida quedan para que una minoría, a la que generalmente la mayoría encuentra muy aburridora, se esfuerce en buscarlas.

Aunque toda sociedad busca forjar consensos, cuando se consideran temas políticos sustantivos siempre hay diferencias entre las posiciones políticas de sus miembros. Es cierto que en muchas sociedades hay consensos amplios sobre temas políticos como la superioridad del sistema de mercado sobre la planificación central de la economía o viceversa, pero

aun en sociedades con consensos amplios hay disensos. Por eso, trabajos empíricos rigurosos muestran que al medir las inclinaciones u opiniones de las personas en una dimensión o eje en la que las ideas “liberales” y “conservadoras” se coloquen en extremos opuestos, se encuentra que en todas las sociedades la distribución de la orientación política de la ciudadanía tiende a ser estadísticamente normal con una alta concentración en el medio. Por ejemplo, encuestas en 97 países en las que le piden a la gente identificarse como de derecha o izquierda en una escala numérica entre 1 y 10 muestran una distribución cercana a la normal en la que pocas personas se definen como liberales o conservadores extremos y la gran mayoría se encuentra en el centro. Esto es válido inclusive en países con gobiernos autoritarios en los que el disenso político está restringido (Tuschman, 2013: 28-31).

Este estudio muestra que la distribución de opiniones en algunas sociedades está más a la derecha o a la izquierda que en otras, lo cual refleja el hecho de que la inclinación de cada cual no solamente está influenciada por factores asociados a su personalidad sino por a las experiencias de vida en cada sociedad, las que hacen que haya sociedades más liberales y conservadoras que otras. En efecto, la mayoría de la gente tiende a adaptarse a la sociedad en la que vive, no cuestiona los principios fundamentales de su sociedad y no tiene sentimientos fuertes con respecto a muchos de los temas fundamentales de política.

En este contexto los términos liberal y conservador no necesariamente coinciden con, o reflejan las acepciones utilizadas para identificar a los partidos políticos de ningún país. Así, la persona liberal se define como quien valora principalmente su libertad, la equidad en la sociedad y actúa con una visión global que tiene en cuenta los efectos de sus acciones sobre el resto. Esta persona idealmente busca una sociedad igualitaria, al menos en cuanto a las oportunidades, y en la que los individuos no tengan grandes presiones del Estado para actuar de una manera específica, excepto cuando esta implique costos sociales y económicos para el resto de la sociedad. Los conservadores sin duda tienen en cuenta estos tres factores, pero además le dan gran importancia a la lealtad, el respeto, el deber, la autoridad, la piedad, el carácter sacro de cada acción, el patriotismo y la tradición (Haidt, 2012: cap. 7 y 8). Esto hace que los conservadores tengan en cuenta muchos más factores que influyen sobre la convivencia y la puedan facilitar, pero también hace que tengan una menor consistencia interna en sus posiciones porque al tener en cuenta más factores, la probabilidad de tener posiciones contradictorias con algunos de ellos es más alta que para los liberales. La lealtad a la familia, la casta,

clase social, o a su etnia, fácilmente termina discriminando a quienes son diferentes, lo que genera inequidad. Estas contradicciones no tienen por qué ser políticamente negativas porque como explica Haidt (2012: 156) los conservadores entienden mucho mejor la psicología moral en su sociedad que los liberales. Así, para estos la separación de las normas religiosas y la ley es mucho más fácil de lograr que para los conservadores. Ambos grupos tienen actitudes muy distintas hacia la experimentación y hacia los forasteros o diferentes: los liberales tienden a disfrutar las relaciones con personas de grupos diferentes y a tolerar más los comportamientos diversos que los conservadores. Todo esto muestra algo trivial pero fundamental que todos sabemos: que no hay una sola manera de pensar sobre los fenómenos que observamos y que somos distintos. El problema es establecer ¿por qué? Las secciones siguientes exploran algunas contribuciones de la psicología, la economía conductual y la filosofía del conocimiento a la respuesta de esta pregunta.

1.2. LA PSICOLOGÍA, EL PAPEL DE LA RAZÓN Y LAS INTUICIONES

1.2.1. La contribución de la psicología moral

Todas las personas, incluyendo a los artífices de políticas, arguyen que sus posiciones sobre los problemas sociales están basadas en el conocimiento y la razón, lo que da cierto grado de certidumbre a las opiniones de cada individuo. Aunque cada cual crea que sus posiciones son ciertas, las ciencias modernas y la razón, son solamente algunas de las fuentes relevantes en la formulación e implementación de políticas y en los discursos y debates sobre ellas, especialmente las que afectan asuntos tan controvertidos como las drogas psicoactivas. Como se argumenta en este volumen, la evidencia muestra que en la formulación de las políticas de drogas y en los debates sobre ellas, los argumentos basados en las creencias y la cosmovisión de los actores han sido determinantes. Por eso para comprender los discursos, explicaciones y debates sobre el tema es importante entender el papel de estos factores, además de las contribuciones de las ciencias modernas y de la razón.

La psicología ha avanzado en sus intentos de explicar cómo cada persona forma sus opiniones y creencias. Es cierto que la psicología tiene diversas corrientes, que podrían llegar a tener posiciones enfrentadas, como las que surgirían del psicoanálisis por un lado, y de la psicología del comportamiento o conductual por otro. El psicoanálisis busca resolver preguntas y problemas personales profundos, mientras que la psicología del

comportamiento busca respuestas a problemas generales de política y de comportamiento social y no el de una persona específica. Este enfoque ha producido estudios empíricos que han obtenido respuestas estadísticamente robustas a la pregunta clave de este capítulo. Estos coinciden en que muchas veces, tal vez en la mayoría de ellas, cuando la gente enfrenta asuntos relacionados con los factores que conforman la identidad de las personas listados arriba, aunque la gente crea firmemente que la razón determina sus posiciones, las decisiones están determinadas por las intuiciones basadas en características personales (emociones, sentimientos) y las vivencias, las que conjuntamente contribuyen a formarlas. En estas circunstancias, el papel de la razón se reduce a validar las intuiciones (Haidt, 2012). Además, estos procesos de formulación de opinión no se hacen de manera consciente, por lo que todos estamos seguros de que la razón es lo que determina nuestras posiciones, es decir, que somos seres racionales.

Los avances en psicología moral de Haidt (2012) identifican los procesos por los cuales la gente establece sus creencias sobre lo que es socialmente bueno y malo, lo cual permite entender las bases subyacentes a la formulación de normas sociales y políticas gubernamentales. A pesar de que todo el mundo utiliza los términos moral e inmoral, definir la moral no es fácil y no hay un consenso sobre este concepto. Una definición sencilla de moral sería: “Generalmente la moralidad se define como un conjunto de ideas sobre lo que son conductas buenas o malas” (Dhywood, 2011: 341). Haidt (2012: 270) opta por una definición funcional más compleja de los sistemas morales: “conjuntos interconectados de valores, virtudes, normas, prácticas, identidades, instituciones, tecnologías y mecanismos psicológicos evolucionados que trabajan juntos para suprimir o regular el interés personal y hacer posible las sociedades cooperativas”. Esta definición implica que la moral de una persona resulta de la interacción de un complejo conjunto de factores que incluyen las características de la personalidad del individuo y sus experiencias de vida lo que permite explorar las diversas maneras en las que la gente elabora sus creencias sobre la política y la religión y las diferencias en lo que se considera bueno y malo en diversas sociedades.

Haidt obtiene empíricamente tres hallazgos fundamentales de psicología moral:

- El primero es que las intuiciones sobre las políticas anteceden a los raciocinios estratégicos. Las intuiciones se fundamentan en las características de cada cual (personalidad), y de su socialización y vivencias, y como se anotó, la razón elabora estructuras mentales que validan las intuiciones, es decir que son racionalizaciones que justifican las creencias

formadas por cada cual. Todos los humanos consideran que nacen con una propensión a comportarse bien aunque lo que cada cual considere “bien” varía de acuerdo con sus intuiciones personales. La distribución normal de creencias sobre temas de política muestra que la preocupación de muchos es seguir las normas sociales con el fin de convivir satisfactoriamente sin conflictos con los demás, pero no buscan demostrar la veracidad de sus creencias, o la concordancia entre ellas, por lo que pueden convivir bastante bien con comportamientos contradictorios. El poder de las intuiciones es lo que genera en algunas personas una “mente recta” convencida de la certeza y validez de sus creencias. Haidt (2012: xii-xiii) explica que hubiera podido titular su libro *“La Mente Moral”* en lugar de *“The Righteous Mind”* pero decidió usar este último título porque “conlleva el sentido de que la naturaleza humana intrínsecamente no es solamente moral, también es intrínsecamente moralista, crítica y sentenciosa”. Considero que la mejor traducción del concepto es la de mentes rectas y honradas que no tienen inconveniente en juzgar, o sea en proferir sentencias sobre los comportamientos humanos. En este libro usaré simplemente “mente recta” para simplificar la prosa, aunque el sentido es el amplio de Haidt. La mente recta es especialmente importante en personas que se encuentran en los extremos de la distribución de las inclinaciones liberales y conservadoras, aunque también haya personas así en el centro. Quien tiene una “mente recta” no tiene dudas, es fundamentalista y no acepta que sus creencias puedan ser falsas o cuestionadas.

- El segundo hallazgo es que las decisiones sobre lo que es bueno o malo se fundamentan en factores que varían entre grupos políticos y culturas. En sociedades modernas en las que prevalece el individualismo, la moral se refiere a las formas de tratar bien a la gente, es decir a no lastimar a nadie y a actuar con equidad. En sociedades socio-céntricas en las que los derechos del individuo están supeditados a lo que los líderes y los órganos de la sociedad, como la religión y la familia, determinan cual es el bienestar común, la moral tiene que ver además con otros factores como la lealtad, el respeto, el deber, la piedad, el patriotismo y la tradición. En estas sociedades los argumentos usados para llegar a la moral trascienden a la ética cívica moderna e incluyen argumentos de autoridad y tradición. Dentro de las sociedades modernas también hay diferencias grandes en el peso que las ideologías de diversos grupos políticos dan a distintos factores, lo que es una fuente de conflicto. Por ejemplo, para algunos la eliminación de la pobreza es muy importante, mientras

que otros la pueden justificar como resultado de las culturas y costumbres de los pobres¹.

- El tercer hallazgo es que la moral aglutina a la gente pero la engeñe. El conflicto entre el egoísmo necesario para competir dentro del grupo y la necesidad de ser aceptado dentro de él, hace que los humanos terminen siendo diestros egoístas hipócritas que se engañan a sí mismos, es decir, terminan creyendo sus propios discursos e interpretaciones de la realidad. La ceguera asociada a las posiciones de mentes rectas hace que la persona no pueda entender las posiciones de sus contradictores y tiende a despreciarlas. Además, su “verdad” no puede ponerse en tela de juicio.

Es común escuchar a personas con mentes rectas afirmar: “yo simplemente no entiendo como ellos pueden pensar así”. En este caso la persona implícitamente afirma que el problema es de los contradictores y no puede aceptar que no poder entender al otro sea problema suyo. En este caso la falta de comprensión del otro no le demuestra que ella debería tratar de entender al otro, porque sin eso no podría entender al mundo, sino que el otro esta errado.

Las personas generalmente no tienen posiciones de mente recta en todos los asuntos importantes. Muchas veces personas que son tolerantes de la diversidad de opinión con respecto a muchos temas, toman posiciones de mente recta con respecto a uno o algunos de ellos. Esto puede ocurrir con personas generalmente tolerantes con respecto de la política económica o la integración racial, que no puedan tolerar el aborto, la homosexualidad o el uso de drogas psicoactivas por fines no médicos. En muchos casos la gente tiene un tema particular que lo motiva y apasiona y sobre el cual está segura de tener la verdad. Cuando esto ocurre el individuo tiende a convertirse en un activista con una agenda predeterminada por sus intuiciones.

Como se espera mostrar a lo largo de este libro, muchos de los actores en las discusiones sobre drogas psicoactivas tienden a tener mentes rectas con respecto a esos temas y a promover sus agendas.

¹ “Distribuyan mi ética de trabajo, no mi riqueza” es una pancarta del Tea Party estadounidense que expresa claramente estos sentimientos (Haidt, 2012: 137).

1.2.2. La contribución de la economía del comportamiento o conductual

La teoría económica moderna, una hija de la Ilustración y de la confianza en la racionalidad humana, se basa en el supuesto del hombre racional que maximiza sus beneficios económicos. La economía del comportamiento o economía conductual desarrollada durante las últimas décadas presenta un desafío a dicha teoría y avanza hacia la creación de un nuevo paradigma económico. Estos desarrollos muestran que las motivaciones de los humanos y su forma de comportamiento van más allá de la búsqueda de beneficios económicos personales, son mucho más complejos y están influenciados por emociones y vivencias que generan intuiciones y por las limitaciones de los sistemas del cerebro a través del cual las personas procesan la información que reciben sobre el mundo y la vida.

Estudios empíricos muestran los límites de la confianza en la razón como instrumento de análisis objetivo. Por ejemplo, la teoría PRIME sobre el comportamiento (Buck, 1985), ampliamente validada por estudios estadísticos, es “una forma integrada de pensar sobre las emociones y la motivación en sus diversos aspectos fisiológicos, expresivos, y cognitivos de la motivación”. Robert West ha aplicado esta teoría en sus extensos trabajos sobre la adicción al tabaco, la droga psicoactiva legal que más muertes genera, y ha concluido que “en cada momento de nuestras vidas generalmente actuamos en la búsqueda de lo que más deseamos o necesitamos en ese momento específico. Las creencias y los planes pueden influenciar el comportamiento solamente generando deseos y necesidades momentáneas. Los deseos y las necesidades influyen el comportamiento generando impulsos e inhibiciones momentáneas” (www.primetheory.com). Esto implica que el comportamiento humano no es consistente en el tiempo porque los deseos y necesidades percibidos por las personas varían en el tiempo, y confirma que en muchas decisiones las personas enfrentan conflictos entre su razón y sus sentimientos. Esto hace que los comportamientos en algunas ocasiones sean impredecibles y en otras aun lleguen a ser, caóticos². En otras palabras, las personas frecuentemente actúan de manera contradictoria y conviven con sus contradicciones. Usando la terminología acuñada por Richard Thaler (1992), hay dos clases de sujetos de las teorías, los “*econos*” de la teoría económica tradicional que supone que la gente “es altamente racional, súper racional, y sin emociones. Ellos pueden calcular como un computador y no

² Haidt (2012) y Kahneman (2012) llegan a conclusiones semejantes. Hace ya casi 40 años Dyer (1976) en un libro popular daba recetas para el bien vivir eliminando o reconociendo “tus zonas erróneas”, es decir las contradicciones en los comportamientos personales.

tienen problemas de autocontrol”, y los “humanos”, imperfectos, inconsistentes pero reales.

Los trabajos pioneros de los psicólogos Kahneman y Tversky (1984) sentaron varias de las bases para la economía del comportamiento y dan luces para entender la interacción entre la razón y las intuiciones³. Kahneman (2012) presenta de manera detallada “la teoría de las perspectivas”⁴ que incorpora los hallazgos obtenidos en trabajos empíricos. Un primer hallazgo es la existencia de dos mecanismos con los que los humanos procesan la información y generan interpretaciones y creencias sobre la realidad, el “sistema 1 que piensa rápido” y el “sistema 2, que piensa despacio”. Los sistemas 1 y 2 están siempre activos mientras permanecemos despiertos. El sistema 1 aplica las intuiciones que la persona ha elaborado por medio de sus vivencias, sentimientos y emociones y actúa automáticamente y el sistema 2 que tiene la capacidad de utilizar la razón pero se halla normalmente en un confortable modo de mínimo esfuerzo en el que solo una fracción de su capacidad está ocupada. Todo ser humano continuamente tiene que tomar decisiones y la información requerida para hacerlo rigurosamente es muy grande y muchas veces difícil de obtener. Para ilustrar esto basta con ir a un supermercado y tratar de decidir entre los 30 o más cereales disponibles el que uno debería comprar. Cada cual tiene un precio pero las cantidades son distintas y los contenidos de vitaminas, azúcar, grasas, etc., varían. Una decisión puramente racional requeriría un modelo que comparara las características de cada cereal y su precio con las de los demás⁵. Esto no solamente implica dedicar tiempo para recopilar la información sino saber manejar las técnicas matemáticas para poder llegar a la decisión óptima. Casos como este, y muchos otros menos complejos, han llevado a los humanos a aprender a usar sistemas heurísticos o atajos que faciliten las decisiones de gasto y consumo. “El sistema 1 hace continuamente sugerencias al sistema 2: impresiones, intuiciones, intenciones y sensaciones. Si cuentan con la aprobación del sistema 2, las impresiones e intuiciones se tornan creencias y los impulsos, acciones voluntarias. Si todo se desarrolla sin complicaciones, como ocurre la mayor parte del tiempo, el sistema 2 acepta las sugerencias del sistema 1 con escasa o nin-

³ Kahneman recibió el premio Nobel de Economía en 2002. Tversky, coautor de la teoría de las perspectivas con Kahneman, no lo compartió porque había fallecido seis años antes.

⁴ Algunos la llaman “teoría de las prospectivas”.

⁵ Hay una línea de pensamiento en psicología que muestra que la creciente abundancia de productos y servicios nuevos dificulta notablemente las decisiones frente al mercado y que no necesariamente contribuye al bienestar de la gente (Schwartz, 2004, Easterbrook, 2003).

guna modificación. Generalmente damos crédito a nuestras impresiones y cumplimos nuestros deseos, y eso está bien...por lo común” (p.39-40).

El sistema 2 es perezoso; aprender cuesta trabajo y muchas veces es aburrido y aceptar y validar intuiciones, especialmente cuando muchas de ellas han funcionado bien en el pasado, es mucho más sencillo y fácil que ponerlas en tela de juicio. Por eso con frecuencia cuando se busca solucionar un problema, la persona apela a la heurística, o sea a reglas no rigurosas para solucionar problemas; esta estrategia es un atajo que el sistema 1 utiliza con bastante éxito por lo que le tiene confianza.

Otros hallazgos referentes al comportamiento económico incluyen formas de valoración diferentes a las postuladas por la teoría económica. Por ejemplo al decidir una compra, cuando hay un punto de referencia sobre los posibles precios, (o lo que Kahneman llama un “ancla”) estos se utilizan como base para tomar una decisión, la que es muy diferente a cuando la persona enfrenta la misma situación sin tener referencias de precios o de transacciones previas. Este proceso no es consistente con la teoría tradicional del consumidor “econo” que implica que la decisión se basa en la comparación entre el costo del bien y el valor de la satisfacción personal que este le generaría, independientemente de la información que pueda tener sobre transacciones anteriores de bienes semejantes. Otro hallazgo es que la posesión de un bien o activo genera sentimientos de apego, lo que hace que la separación sea psicológicamente costosa. Por ejemplo una persona que busca una casa donde vivir y enfrenta la elección entre dos viviendas de igual precio en las que no ha vivido, prefiere una. Sin embargo, si ya vive en la otra muchas veces elige no mudarse a la preferida, aunque la decisión financiera sea idéntica en ambos casos. Esto ocurre porque la gente desarrolla apego a sus propiedades y entorno. De manera análoga, una vivienda en donde se ha tenido buenas vivencias es un obstáculo para mudarse, aunque financieramente el cambio pueda ser benéfico. Asimismo, aceptar pérdidas con un activo que se ha poseído genera más insatisfacción que la pérdida de una ganancia esperada de la misma magnitud pero que no se había concretado. Esto hace que, por ejemplo, cuando un inversionista en la bolsa necesita efectivo, tienda a vender acciones ganadoras en lugar de aquellas en las que ha perdido dinero, independientemente de las expectativas de rendimiento futuro de cada acción. En la teoría económica tradicional se argumenta que “el pasado, pasado es” y las decisiones deben basarse en las expectativas del futuro, pero en la realidad a la gran mayoría de la gente le es difícil aceptar las pérdidas del pasado, las cuales afectan sus decisiones hacia el futuro.

La lista de hallazgos es bastante más larga y compleja y este no es el lugar para resumir todos ellos. Lo importante es que la teoría de las perspectivas incorpora hallazgos que contradicen las teorías tradicionales de la economía basadas en el supuesto del “*homo economicus*” maximizador de ganancias y “utilidad” personal.

Lo anterior no significa que la teoría económica basada en el supuesto del hombre puramente egoísta y calculador de beneficios no sea útil. Aunque Kahneman resalta las inconsistencias importantes de la teoría económica tradicional con la evidencia y desarrolla una manera diferente de analizar los mercados, él no propone tirar por la borda la teoría tradicional porque responde bastante bien a muchos problemas, sino complementarla. Además, Kahneman también identifica algunas inconsistencias, tal vez no muy importantes (hasta ahora), de la teoría de las perspectivas.

1.3. LOS OBSTÁCULOS EPISTEMOLÓGICOS, LAS CREENCIAS Y LA CIENCIA⁶

Los artífices, críticos y comentaristas de las políticas no son científicos, pero siempre buscan apoyar sus posiciones con argumentos que aparentemente tienen bases científicas o morales. Por eso, dado que la gente inteligente, honesta y educada proviene de diversas culturas y disciplinas académicas, es útil averiguar cuál ha sido la interacción entre estas y reseñar algunos de los avances en la teoría del conocimiento que permiten comparar la manera en la que en la academia se forma el conjunto de sus saberes que configuran la ciencia y como los estudiosos formulan recomendaciones de política.

1.3.1. Bachelard y los obstáculos epistemológicos

Como se muestra en el capítulo cuarto, a lo largo de la historia la producción y uso de las drogas psicoactivas han estado relacionados con la medicina, las religiones, la magia, el ocio, los rituales sociales y otras actividades humanas. En algunos sitios las drogas han sido usadas para comunicarse con la divinidad, los antepasados o los buenos y malos espíritus. De hecho, si se acepta que las enfermedades son castigos o pruebas que Dios envía a las personas, las drogas que mitigan o curan las enfermedades deben también estar relacionadas con o la divinidad u otros espíritus. Durante milenios la percepción que las sociedades han tenido sobre estas drogas era acientífica, en el sentido de la ciencia mo-

⁶ Agradezco la colaboración de Marcela Anzola con quien elaboré los apartes 1.3.1 y 1.3.2. Esta sección se basa en, parafrasea y copia liberalmente a Anzola (2015).

terna, aunque se haya basado en lo que cada cultura ha considerado en su momento como la forma legítima de llegar a la “verdad”. En la cultura occidental desde tiempos de la Grecia antigua ha existido una corriente de pensamiento que le da primacía a la razón sobre la tradición, la revelación, la intuición y los sentimientos como instrumentos para progresar en la cultura y el conocimiento. La ilustración de los siglos XVII y XVIII atacó las explicaciones del mundo basadas en la tradición, la religión y la ley natural establecida por Dios y las remplazó por una basada en la razón y la libertad individual, lo que permitió que cada individuo buscara su “verdad” (Shapiro, 2003). Esta evolución promovió el desarrollo del pensamiento científico y los grandes avances tecnológicos que han ocurrido desde entonces. Sin embargo, a pesar de estos desarrollos, muchas de las creencias y percepciones del pasado perduran y los saberes de la gente son hoy resultado de una combinación de creencias, algunas de ellas atávicas, y de logros científicos modernos. Por eso, algunas creencias sobre las drogas psicoactivas y sus usos continúan enraizadas en el pasado lejano. Por ejemplo, en las ceremonias católicas el vino se convierte en la sangre de Jesucristo, entre los indígenas andinos la coca se utiliza para adivinar el futuro y para identificar enfermedades y curaciones, en otras el yagé y el peyote se usan para comunicarse con los antepasados, la divinidad o el subconsciente.

Todas estas percepciones y creencias han estado influenciadas por, y a su vez han influido sobre la cosmovisión o *Weltanschauung* de cada sociedad. Por eso especialmente en las ciencias sociales, aunque los académicos estén convencidos de que son racionales, no lo son totalmente porque sus creencias, sentimientos y personalidad influyen la manera en la que interpretan el mundo y la evidencia, y explican cualquier fenómeno. Tanto es así, que la vida académica está llena de conflictos interpersonales generados por choques entre grandes egos dominados por emociones⁷.

Se supone que los académicos son en promedio, bastante más inteligentes y sin duda, más educados que el resto de la población⁸. Sin embargo, aunque estén entrenados para confiar en la razón, los procesos de aceptación

⁷ Alguna vez escuché a un reconocido profesor de una muy reputada universidad estadounidense afirmar que “hay una gran diferencia entre los caníbales y los académicos: los caníbales primero matan a sus víctimas, los académicos se las comen vivas.”

⁸ Claro que si se acepta que la inteligencia tiene muchas dimensiones, los académicos y los estudiosos pueden ser mejores para pensar abstractamente, pero simultáneamente pueden tener muy poca inteligencia social que les permita tener una convivencia exitosa y una buena vida. Por eso no sorprende que muchos tengan vidas complicadas y conflictivas.

de muchos avances científicos, especialmente en las ciencias sociales, no han sido ni son fáciles, porque implican reconocer que lo que se había aprendido, enseñado e investigado debe revisarse drásticamente o aún rechazarse. Hacer esto es para muchos muy difícil psicológicamente porque aunque la gente sea inteligente, las explicaciones sobre temas fundamentales para las políticas como el papel del Estado y la relación de las personas con él, están influenciadas por las intuiciones de cada cual, las que fácilmente terminan prevaleciendo sobre la razón (Haidt, 2012).

Bachelard (1948) muestra como una gran parte de lo que se sabía antes de la ilustración no estaba basado en evidencia científica, definida en términos modernos, y que el avance del conocimiento requirió refutar esos saberes. Así, surge una gran diferencia entre el conocimiento ordinario compuesto por saberes obtenidos por medio de la experiencia común, y el conocimiento científico que lo refuta utilizando nuevas categorías que revelan propiedades y relaciones no disponibles a través de la percepción sensorial. Para Bachelard, el proceso de avance científico surge a través de rectificaciones graduales de errores precedentes superando los modelos teóricos aceptados. Dichas rectificaciones no se llevan a cabo tranquilamente y sin conflictos porque requieren vencer los *obstáculos epistemológicos* o barreras psicológicas que impiden o dificultan el aprendizaje de conceptos revolucionarios al interior de las ciencias; estos se presentan de manera interna en todos los sujetos que se enfrentan a nuevas realidades: “Cuando se investigan las condiciones psicológicas del progreso de la ciencia, se llega muy pronto a la convicción de *que hay que plantear el problema del conocimiento científico en términos de obstáculos*. No se trata de considerar los obstáculos externos, como la complejidad o la fugacidad de los fenómenos, ni de incriminar a la debilidad de los sentidos o del espíritu humano: es en el acto mismo de conocer íntimamente, donde aparecen, por una especie de necesidad funcional, los entorpecimientos y las confusiones. Es ahí donde mostraremos causas de estancamiento y hasta de retroceso, es ahí donde discerniremos causas de inercia que llamaremos obstáculos epistemológicos” (Bachelard, 1948: 15).

La lista de obstáculos epistemológicos que considera Bachelard es larga y compleja. Entre los principales están los siguientes. El primer obstáculo es la observación o experiencia básica colocada por delante y por encima de la crítica (Ibídem: 27 y ss.). Esta experiencia lleva a derivar “verdades” de manera acrítica, que luego pueden resultar falsas. El problema es que la experiencia personal no proporciona una visión global del fenómeno estudiado que puede tener expresiones diferentes en otros entornos. En los temas sobre las drogas tratados en este libro se encuentran muchos

ejemplos de esta clase de obstáculo. Los dos siguientes ejemplos muestran como experiencias distintas llevan a recomendar políticas opuestas. Primero, médicos de organismos internacionales o gubernamentales de control de drogas que han tenido estrecho contacto con jóvenes adictos han visto que los efectos de muchas drogas sobre el cerebro humano son muy nocivos, y con base en eso, deducen o mejor, sienten que racionalmente la única solución adecuada es la prohibición de cualquier uso no médico o científico de las drogas psicoactivas⁹. Un ejemplo opuesto es el de algunos estudiosos de países latinoamericanos que han padecido niveles de violencia muy altos asociados con el tráfico de drogas ilegales y concluyen que la única solución es la liberalización de los mercados de dichas drogas¹⁰. En ambos casos la conclusión se deriva de experiencias que han dejado marcados a quienes afirman entender la “verdad” sobre el fenómeno. En ellos, los sentimientos y vivencias han jugado un papel determinante en la formación de sus creencias.

Otro obstáculo epistemológico surge del conjunto de saberes que se aceptan como conocimiento general o convencional en cada sociedad. En cada cultura se generalizan grandes “verdades” que se vuelven lugares comunes y que pueden convertirse en obstáculos para comprender el mundo y los fenómenos sociales. Por ejemplo, dentro de la tradición Católica, de la creencia de que “Dios había hecho al hombre a su imagen y semejanza” se deducía que la tierra era el centro del universo, por lo que el sol giraba alrededor de ella. Esta conclusión era no solamente un saber aceptado en la Edad Media, sino que su rechazo era una herejía que podía ser sancionada con la muerte en la hoguera. No sorprende que este saber haya sido un obstáculo muy grande para la comprensión del sistema solar y del universo en Europa.

Otros obstáculos surgen de las analogías y paralelismos entre diversos fenómenos. El animismo primitivo, posteriormente traducido en el organicismo griego, intentaba explicar el mundo por analogía con los procesos vitales¹¹. De igual manera, personas que han crecido en comunidades indígenas latinoamericanas tienden a creer en la existencia de espíritus dentro

⁹ Este es el caso de varios de mis colegas en la JIFE, de algunos participantes en la elaboración del estudio que la Cumbre de las Américas de Cartagena en 2012 le encomendó a la OEA, en el que participé, y de varios directores de oficinas nacionales de políticas de drogas que he conocido.

¹⁰ Por ejemplo, esta es la posición que tomó hace algunos años Alejandro Gaviria (2006).

¹¹ Por consiguiente cada persona nacía con una función que cumplir en la vida. Y claro, como había órganos más dignos que otros, había individuos a quienes Dios les había asignado papeles subalternos y aun indignos: algunos eran el cerebro de la sociedad

de muchos objetos naturales. Estas creencias pueden tener algunas consecuencias positivas como el respeto del medio ambiente, pero están en grave conflicto con la ciencia moderna, aunque es necesario reconocer que esta también pueda ser superada o reformulada si surgen nuevas evidencias.

Por eso, algunos procedimientos científicos también pueden llegar a ser obstáculos epistemológicos cuando surgen métodos nuevos más certeros o cuando bloquean otras formas de análisis. Por ejemplo, los métodos de observación directa se convirtieron en un importante obstáculo epistemológico debido al énfasis puesto en ellos durante el siglo XVII por parte del positivismo inductivo. Esto condujo al rechazo de la metodología hipotético-deductiva y, en consecuencia, se vieron afectados tanto el desarrollo como la aceptación de diversas teorías.

La filosofía de la ciencia de Bachelard se basa en su modelo de cambio científico fundamentado en la negación del conocimiento existente: “se conoce en contra de un conocimiento anterior, destruyendo conocimientos mal adquiridos, o superando aquello que, en el espíritu mismo, obstaculiza a la espiritualización” (Ibídem: 15). Estos obstáculos operan a nivel de supuestos implícitos o hábitos cognitivos o perceptuales. En consecuencia, Bachelard (Ibídem: 238 y ss.) propone desarrollar un conjunto de técnicas diseñadas para traer esas actitudes a nuestra conciencia reflexiva plena y se refiere a esas técnicas como efectuando un “psicoanálisis” de la razón.

En síntesis, para Bachelard la ciencia es discontinua pero progresiva, y en este proceso los errores constituyen una etapa esencial en el desarrollo de la ciencia y son preservados, en forma rectificada, por teorías subsiguientes (Ibídem: 281). Por tanto el proceso de rectificación, es fundamental para el conocimiento objetivo, y de ahí la importancia de contar con elementos que permitan establecer los errores, y rectificarlos.

1.3.2. Khun y el papel de los paradigmas

Khun (2006) va más allá de los obstáculos epistemológicos y avanza en la teoría del desarrollo científico basándose en el concepto de paradigma, rechazando la tesis del pensamiento científico tradicional, que veía el desarrollo de las ciencias sociales como un *continuum* en el que el conocimiento se acumulaba sobre lo anteriormente conocido. Para Khun el avance en las ciencias sociales es un proceso diferente basado en rupturas y discontinuidades.

y otros el ano; y ambos debían cumplir a cabalidad sus funciones asignadas por el creador.

Kuhn observa que mientras los científicos naturales aparentemente no tienen controversias sobre las cuestiones fundamentales de sus respectivos campos, en las ciencias sociales estas son bastante comunes, y busca por tanto una explicación. En esta búsqueda descubre la función que juega en el conocimiento científico lo que define con el nombre de “paradigma”: *“logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales”* (Ibídem: 50).

Con base en esta noción de paradigma, Kuhn da una explicación histórica de los cambios producidos en la ciencia, apartándose del concepto tradicional de progreso acumulativo, y haciendo énfasis en el desarrollo de la ciencia como una sucesión de rupturas revolucionarias no acumulativas, donde se alternan periodos de “ciencia normal” y “revoluciones científicas”.

El concepto de “ciencia normal” en Kuhn está basado en el consenso: *“Las personas cuya investigación se fundamenta en paradigmas compartidos se encuentran comprometidas con las mismas reglas y normas de práctica científica. Dicho compromiso y el aparente consenso que produce son prerequisites de la ciencia normal”* (Ibídem: 71).

Para Kuhn la *ciencia normal* articula y desarrolla el paradigma en su intento de resolver los enigmas y problemas del mundo real: *“La existencia de esta poderosa red de compromisos conceptuales, teóricos, instrumentales y metodológicos es la fuente principal de la metáfora que relaciona la ciencia normal con la resolución de un rompecabezas”* (Ibídem: 15).

De acuerdo con Kuhn, el significado de la *ciencia normal* se fundamenta en los logros, producto de la investigación en el ámbito de una comunidad científica, y que son reconocidos como elementos fundamentales para la práctica ulterior, y posteriormente recogidos en los libros de texto que como *“teoría aceptada, ilustran muchas o todas sus aplicaciones afortunadas y confrontan tales aplicaciones con ejemplos de observaciones y experimentos”* (Ibídem: 70). Estos textos son empleados para entrenar a las nuevas generaciones de científicos en los problemas y soluciones legítimas del respectivo paradigma.

Para Kuhn la existencia de un paradigma es necesaria para que haya una *ciencia normal*. El *paradigma* se considera como una forma aceptada de resolver un problema en la ciencia y que sirve de modelo para la investigación y la formación de una teoría; y, como un conjunto de leyes, teorías, e instrumentos que son utilizados por *“las personas que aprendieron los fundamentos de su campo con los mismos modelos concretos”* (Ibídem: 71).

En el contexto de la *ciencia normal* la investigación se podrá desarrollar alrededor de tres núcleos (Ibídem: 91-92). Primero, la investigación sobre

ciertos hechos que según ha mostrado el paradigma, son especialmente reveladores de la naturaleza de las cosas, y que tiene por objeto aumentar la precisión y profundizar el conocimiento en el campo respectivo. Segundo, la investigación sobre aquellos hechos que, aunque no sean de mucho interés, permiten comparaciones fácticas con predicciones extraídas de la teoría paradigmática. Consisten en desarrollos prácticos con base en conocimientos obtenidos en las teorías. Y tercero, trabajos empíricos con el objeto de articular la teoría paradigmática, resolviendo algunas de sus ambigüedades residuales y permitiendo la resolución de problemas que se habían señalado con anterioridad.

Esto lleva a que en el contexto de la *ciencia normal* la resolución de los problemas de investigación sea para Kuhn semejante a la solución de un rompecabezas: *“Resolver un problema de investigación es lograr lo previsto de un modo nuevo [...]. Quien conoce el éxito demuestra ser un experto en resolver rompecabezas, y el reto que representa el rompecabezas es una parte importante de lo que normalmente lo motiva”* (Ibídem: 107).

No obstante, los períodos de investigación científica normal se caracterizan por ser bastante conservadores: *“La ciencia normal [...] se asienta en el supuesto de que la comunidad científica sabe cómo es el mundo. Gran parte del éxito de la empresa deriva de la disposición de la comunidad a defender dicha suposición, pagando por ello un considerable precio si fuera necesario”* (Ibídem: 63). Debido a que el grado de acuerdo con el paradigma que rige la respectiva ciencia determinará la pertenencia o no, a la comunidad científica, sus miembros difícilmente querrán apartarse del canon establecido. Lo que puede llevar, como resalta Kuhn, a situaciones en las que llegado el caso, *“un paradigma puede incluso aislar a la comunidad de aquellos problemas socialmente importantes que no son reductibles a la forma de rompecabezas, debido a que no se pueden plantear en términos de las herramientas conceptuales e instrumentales que suministra el paradigma”* (Ibídem: 108). En un caso extremo, una comunidad limitada por su *ciencia normal* puede terminar teniendo muy poco que decirle a la sociedad sobre sus problemas. Así la academia puede caer en una trampa resumida en la frase “cuando mi único instrumento es un martillo, todo problema tiene cara de puntilla”. No sorprende entonces que con frecuencia coloquialmente muchos se refieran a las universidades como torres de marfil y a las experiencias fuera de ellas como “la vida real”.

Como resultado de lo anterior, en el contexto de la *ciencia normal* no se pretende encontrar novedades de hechos o de teorías (Ibídem: 127), para que esto ocurra será necesaria la existencia de *anomalías* y de su reconocimiento como tal por la comunidad científica: *“El descubrimiento comienza*

tomando conciencia de una anomalía, es decir, reconociendo que la naturaleza ha violado de algún modo las expectativas inducidas por el paradigma que gobierna la ciencia normal" (Ibídem: 130). Al hacerlo se experimentarán dificultades insolubles que darán lugar a un estado de crisis y de inseguridad:

El surgimiento de teorías nuevas se ve usualmente precedido por un periodo de profunda inseguridad profesional debido a que exige una destrucción a gran escala del paradigma, así como grandes cambios en los problemas y técnicas de la ciencia normal [...] dicha inseguridad está provocada por el persistente fracaso a la hora de resolver como se debería los rompecabezas de la ciencia normal" (Ibídem: 151-152)

Esta situación conducirá a lo que Kuhn ha denominado como "revoluciones científicas": *"aquellos episodios de desarrollo no acumulativo en los que un paradigma antiguo se ve sustituido en todo o en parte por otro nuevo incompatible con él"* (Ibídem: 185).

Las *revoluciones científicas* se dan cuando un nuevo logro o paradigma presenta nuevas formas de ver las cosas, y por consiguiente, no se trata de un proceso acumulativo logrado mediante la articulación o la extensión del paradigma anterior. En la medida en que el nuevo paradigma se enfoca y parte de diferentes problemas y presupuestos, cambian también las normas para resolver los problemas, y por consiguiente *"la tradición científica normal que surge de una revolución científica no sólo es incompatible con lo anterior; sino que a menudo resulta inconmensurable"* (Ibídem: 202).

En otras palabras se trata de una ruptura con el paradigma anterior, y a pesar de que durante un periodo pueda haber lo que Kuhn describe como un traslapo entre los dos paradigmas, el modo de solucionar los problemas será diferente desde el punto de vista del nuevo y el viejo paradigma. Y como resultado, *"una vez consumada la transición, la profesión habrá cambiado su visión del campo, sus métodos y sus objetivos"* (Ibídem: 176), y más específicamente, *"cuando cambia la tradición de la ciencia normal, la percepción que tiene el científico de su medio ha de reeducarse; en algunas situaciones familiares, ha de aprender a ver una nueva Gestalt"* (Ibídem: 213) o forma de concebir el mundo.

Esto sin embargo, no implica que el anterior paradigma esté mal, sino que simplemente no está en capacidad de dar respuesta a los nuevos problemas que surgen. Para Kuhn, una teoría nueva no tiene por qué estar en contradicción con sus predecesoras, sencillamente se ocupa de fenómenos desconocidos hasta este momento (Ibídem: 190).

Además, los paradigmas antiguos no mueren puesto que muchos de sus adherentes simplemente no tienen la capacidad o la fuerza para cambiar de paradigma. Para los de mayor edad, por ejemplo, adoptar un nuevo

paradigma puede requerir el reconocimiento de que lo que han hecho anteriormente ha sido en vano. Por eso, los paradigmas no mueren cuando surgen otros. Mueren solamente con el tiempo cuando las nuevas generaciones no los adoptan y las viejas desaparecen.

Las ideas de Khun generaron un debate en filosofía y tuvieron críticos fuertes. En particular, el proceso de cambio de paradigma fue atacado como una simplificación que no se ajustaba a la realidad. Sin embargo, para los propósitos del estudio de la sociología y la economía política de las drogas psicoactivas, la formulación de Khun es muy útil para entender las dificultades para comunicarse entre las disciplinas y entre las diferentes corrientes de pensamiento de cada una de ellas. La siguiente sección resalta estos problemas.

1.3.3. Drogas psicoactivas, obstáculos epistemológicos y conflictos entre paradigmas de distintas ciencias

Como se anotó, Bachelard desarrolla el concepto de obstáculos epistemológicos como una barrera al desarrollo científico e ilustra muchos de los conflictos epistemológicos entre el conocimiento ordinario y el conocimiento científico. Por su lado, Khun utiliza el concepto de paradigma para explicar por qué dicho desarrollo muchas veces no es acumulativo y requiere romper con el pasado y cambiar de paradigma dentro de cada disciplina o ciencia social. Pero el enorme desarrollo del conocimiento científico moderno ha requerido una especialización muy grande, que ha llevado a que surjan muchos conflictos entre los paradigmas de las diferentes ramas del conocimiento. Por eso, los seminarios y debates académicos muchas veces tampoco contribuyen a resolver problemas complejos cuya naturaleza involucre a diversas disciplinas. Muchos de los argumentos académicos y de expertos se formulan solo desde la disciplina de cada cual. Por ejemplo en estos foros es frecuente que alguien afirme: “como economista concluyo que los mercados de drogas deben ser legales”. Pero ¿cómo se interpreta este aserto? ¿Será que otras disciplinas que lleven a conclusiones diferentes están erradas? Si la recomendación no es aceptada por los artífices de política y no se pone en práctica, ¿será que son ignorantes o corruptos?, ¿será que deben desechar los consejos de la economía y aceptar los de otras disciplinas? O simplemente ¿será que la afirmación es válida dentro del paradigma de la economía pero no de las demás ciencias? Pero si es así, ¿se pueden obtener reglas racionales que indiquen cuándo y cómo elegir los consejos y recomendaciones de una ciencia como la economía sobre los de la política, la sociología, la medicina u otras disci-

plinas, o los de estas sobre las de la economía? En realidad el economista que hace la propuesta de legalización no tiene respuestas satisfactorias a estas preguntas; él tiene su “verdad” de economista y mientras se mantenga dentro de su círculo profesional formado por quienes comparten su paradigma, encontrará apoyo y no tendrá que enfrentar posiciones que no pueda discutir cómodamente. El hecho es que los asuntos relacionados con las drogas son multidimensionales e involucran una multitud de disciplinas académicas como la moral y la ética, la medicina, la neurociencia y la salud pública, el derecho, la psicología, la economía, la ciencia política, la sociología, la antropología, los estudios del medio ambiente, la estadística, las relaciones internacionales, la criminología, la geografía, la agronomía, la química y la biología.

Las diferencias en las metas y contribuciones de cada disciplina involucrada crean un problema para analizar los fenómenos asociados a las drogas psicoactivas. Por ejemplo, los antropólogos pueden buscar que las culturas indígenas perduren, mientras que los politólogos su asimilación a la corriente principal de las sociedades, y los sociólogos cómo lograrlo minimizando las fricciones sociales. La ciencia política puede recomendar la formulación e implementación de proyectos de desarrollo alternativo en zonas de cultivos ilícitos, pero la economía puede dictaminar que estos no son viables sin fuertes subsidios permanentes o enormes gastos en infraestructura, y la agronomía puede mostrar que muchos cultivos aunque rentables en el corto plazo, no serían sostenibles en el mediano o largo plazo y la ciencia política que los subsidios no son viables políticamente. La meta de los ambientalistas podría ser el mantenimiento de los bosques nativos, pero la de los abogados el respeto a los derechos de propiedad y de explotación por parte de sus dueños legítimos.

El desarrollo de las universidades modernas organizadas en facultades y departamentos que estudian distintas disciplinas ha llevado a que los estudiantes con creencias, inteligencias y habilidades semejantes y concordantes con los métodos de cada disciplina se aglutinen dentro de cada una de ellas. Por eso, las interpretaciones de la evidencia predominantes en las distintas disciplinas son diferentes. No es de sorprender que las interpretaciones de los fenómenos económicos elaboradas por los economistas de la corriente principal u ortodoxa de la profesión sean muy diferentes a las de los de la corriente marxista o a la de los politólogos. Estas diferencias se reflejan en las inclinaciones políticas del profesorado. Por ejemplo, aunque en las universidades estadounidenses predominan los profesores demócratas, que tienden a ser más liberales, sobre los republicanos con tendencias más conservadoras, las diferencias entre disciplinas son muy cla-

ras. Las que tienen menos profesores demócratas son los departamentos de economía, enfermería, ingeniería y administración de empresas. Este último es el único en el que el porcentaje de republicanos iguala al de los demócratas. En el resto hay más demócratas que republicanos, aunque en todas las disciplinas muchos no están afiliados a los partidos tradicionales (Rothman, Lichter y Nevitte, 2005: 6).

Las diferencias en las metodologías son también grandes y agravan la dificultad de establecer diálogos e interacciones fructíferas entre disciplinas. La economía prioriza la deducción y el uso de las matemáticas y los modelos abstractos mientras que otras disciplinas como la ciencia política, la sociología y la psicología confían más en la inducción basada en experiencias e investigaciones empíricas de donde debieran surgir los modelos. A lo anterior se agrega la tendencia frecuente de los analistas a desdeñar como inferiores los métodos que no se usan en su propia disciplina. No sorprende entonces que los politólogos consideren que los economistas no son realistas por su alto nivel de abstracción, mientras que los economistas neoclásicos afirman lo mismo de los politólogos porque sus recomendaciones frecuentemente implican “derogar la ley de la oferta y la demanda” y además, porque no son científicos serios puesto que no utilizan los métodos rigurosos del análisis matemático.

Las diferencias metodológicas también llevan a diferentes concepciones de la “verdad”. Utilizando el método deductivo se llega a “verdades” consistentes con los supuestos del modelo usado mientras que la inducción lleva a “verdades” consistentes con los hechos y evidencia examinados. Cada método tiene problemas. Por un lado, la deducción tiende a llevar a una “verdad” que puede tomar características de deber ser y de dogma y que a su vez implícitamente supone que los factores no tenidos en cuenta por el modelo utilizado, o son irrelevantes, o no influyen el resultado. Por ejemplo, los modelos utilizados por la economía neoclásica y la marxista son materialistas. La economía neoclásica se fundamenta en el principio de maximización de utilidades y satisfacción (“utilidad”) personal y la marxista postula que la *infraestructura* de la sociedad formada por los medios de producción y las relaciones de producción entre las personas determinan los órganos sociales como las religiones, la familia y diversas asociaciones comunitarias, las cuales forman la *superestructura* y son simplemente formas de expresión de la *infraestructura*. Ambos modelos son hijos de la confianza en la razón y descuentan la importancia de la psicología, la sociología, y otras ciencias sociales que incluyen otros factores en las explicaciones de la formación del comportamiento económico de la gente.

Otra característica de los procesos deductivos es la frecuente confianza en raciocinios que empiezan con la formulación de supuestos o premisas que se suponen ciertos, y que utilizando una lógica deductiva rigurosa llegan a conclusiones que se presumen válidas mientras no se demuestre que la lógica usada sea falsa. No hay duda que en ciencia hay muchas deducciones válidas, pero cuando se trata de fenómenos sociales complejos, obtener conclusiones basadas en pocos supuestos es muy arriesgado pues siempre hay una probabilidad, a veces alta, de que el fenómeno analizado tenga aspectos importantes no capturados por los modelos basados en dichos supuestos. Por eso es necesario verificar empíricamente la validez de la conclusión obtenida cada vez que se hace una nueva deducción. Si esto no se hace, en una cadena de deducciones al aceptar la cuarta o quinta deducción como válida, realmente se está haciendo un acto de fe y podríamos estar discutiendo, como en la edad media, cuál sería el sexo de los ángeles o cuántos de ellos cabrían en la cabeza de un alfiler.

Por otro lado, las conclusiones obtenidas por métodos inductivos pueden ser consistentes con diversos modelos, los que debido a que tienen diferentes supuestos llevan a conclusiones o “verdades” diferentes. Así, al explicar el voto de un elector, es posible concluir que votó por interés económico personal, o que lo hizo por principio o convicción política, o porque fue sobornado. De igual manera, cuando una persona compra un artículo de marca, esta decisión puede deberse a que el producto es funcional para el uso que busca la persona, a que la marca es una garantía de calidad o a que es un símbolo de estatus. En cada uno de estos casos las creencias del analista influyen y pueden determinar la respuesta elegida.

Además, las conclusiones obtenidas inductivamente no son fácilmente generalizables a contextos diferentes del que se derivaron. Por ejemplo, a principios de los años setenta un reconocido profesor de la Universidad de Princeton circuló un borrador de un estudio sobre el sistema político colombiano en el que dedujo que la democracia colombiana era excepcionalmente fuerte porque en 1958 se había elegido un presidente liberal, en el 62 un conservador, en el 66 un liberal y en el 70 otro conservador. Esto mostraba que los cambios en el poder entre partidos eran pacíficos y respetaban las instituciones democráticas, lo cual no ocurría fácilmente en otros países en desarrollo. Afortunadamente para la reputación del profesor, antes de que el ensayo circulara fuera de un círculo reducido, un colombiano serio le explicó que el “Frente Nacional” formado para controlar la violencia partidista requería la alternación presidencial y había dividido el botín burocrático en partes iguales entre los dos partidos,

lo que fue una solución pragmática que creó un cartel para repartirse el poder político.

Otro problema surge del hecho de que en cada disciplina las grandes simplificaciones requeridas para formular rigurosamente sus modelos se justifican como una manera para llegar a la esencia de los fenómenos, descartando lo que es innecesario. Infortunadamente muchas veces no se sabe a priori lo que es importante, accesorio o marginal y con frecuencia lo que se considera importante en el modelo termina siendo determinado por la capacidad del autor para formular el problema dentro de los parámetros aceptados por la ciencia normal, y no por la importancia de cada factor. Por eso, muchas veces cuando se utilizan modelos en los que se han hecho grandes simplificaciones, la probabilidad de que las recomendaciones de política no lleven a los resultados buscados es alta. Además, las simplificaciones y la limitada capacidad de formulación rigurosa implícitamente condicionan las recomendaciones de política. Por ejemplo, los análisis del mercado en la economía marxista, son incompatibles con los de la economía neoclásica. Para el marxismo las transacciones en mercados no controlados por el Estado, especialmente en los mercados laborales, son relaciones de poder entre desiguales en las que un actor explota a otro. Pero para la economía neoclásica son simplemente intercambios en los que todos los actores ganan por lo que se debería confiar en el mercado. Para unos son juegos de suma cero y para otros son juegos gana-gana. Para los politólogos los asuntos de drogas son una expresión de poder; pero los antropólogos resaltarían el uso cultural de las drogas, los sociólogos la demanda y la oferta de drogas como resultado de la estructura e instituciones sociales, los abogados enfatizarían la legislación sobre drogas, el crimen y los derechos humanos; los médicos sus efectos sobre la salud, los estadísticos la necesidad de cuantificar el fenómeno, y los psicólogos las características personales de los productores, traficantes y usuarios de drogas, etc.

En las últimas décadas se ha generalizado el uso de técnicas estadísticas en muchas disciplinas lo que ha generado un sesgo en contra de análisis que incluyan variables no cuantificables, las cuales son particularmente importantes en el campo de las drogas psicoactivas ilegales en el que las emociones y sentimientos de los consumidores, productores y traficantes tienen papeles claves.

Cada disciplina involucrada en el análisis de las políticas contra las drogas implícitamente impone restricciones a las soluciones posibles. Por ejemplo, la economía requiere una solución viable financieramente, el derecho que

sea consistente con las leyes, la medicina rechaza los usos de las drogas que la profesión considere que son nocivos para la salud, los internacionalistas resaltan la necesidad de tener políticas consistentes con las normas y estructura de poder mundial, los politólogos que estas sean consistentes con la estructura de poder nacional, y así sucesivamente. Esto lleva a resaltar un hecho de lógica fundamental: “al aumentar el número de restricciones que se ponen a la solución de cualquier problema, disminuye el conjunto de soluciones posibles que sean consistentes con todas las restricciones, al punto que puede llegar a ser el conjunto vacío”. En otras palabras, si se aceptan las restricciones impuestas por cada disciplina de manera individual y de los diferentes paradigmas de cada una de ellas, es probable que todas las soluciones violen alguna restricción, es decir, que contradiga lo que una disciplina o corriente de pensamiento considera como condición para aceptar la solución. Cuando esto ocurre, cualquier política podrá ser criticada desde la perspectiva de la disciplina o corriente cuya restricción se ha violado y generaría un choque entre paradigmas y entre disciplinas.

Los ejemplos al respecto abundan. Un análisis económico neoclásico puede concluir que a Colombia le conviene desarrollar la agricultura moderna con empresas que exploten grandes extensiones de tierra¹². Pero un análisis político o sociológico puede concluir que se debe fortalecer la economía campesina aunque sea menos eficiente en términos económicos. En un caso la meta de una disciplina es aumentar el ingreso, en el otro, mantener o lograr la estabilidad social y minimizar la violencia. Conflictos semejantes se pueden presentar cuando la antropología apoya la protección de tradiciones y creencias de comunidades nativas aunque por ejemplo, estas no permitan que el Estado cobre por servicios de agua y alcantarillado, (“el agua es un regalo de Pachamama que el Estado no nos puede quitar”) o que desarrolle zonas con alto potencial económico.

Cuando una política se formula desde una disciplina o corriente de pensamiento, frecuentemente no tiene en cuenta muchas de sus consecuencias posibles. Las políticas recomendadas por economistas muchas veces no consideran los problemas políticos que puedan generar y viceversa, los politólogos no prevén los problemas económicos que sus recomendaciones podrían encontrar. Así, puede ser políticamente correcto, al menos por un tiempo, congelar precios o aumentar el gasto público sin considerar los efectos económicos generados por la pérdida de ingreso de los productores afectados o por la financiación del gasto. Por eso, con frecuencia muchos analistas y actores en la formulación e implementación de políticas

¹² Aunque hay economistas que disienten de esta posición como Berry (2014).

se refieren a las consecuencias indeseables como “consecuencias no buscadas”. Desde el punto de vista de los artífices e inspiradores de la política estas pueden ser “no buscadas”, pero en la mayoría de las veces ellos no pueden argumentar que son inesperadas o impredecibles. El punto es que estas aparecen cuando la formulación e implementación de las políticas se hacen usando modelos que no tienen en cuenta todos los aspectos relevantes del fenómeno que se quiere regular o promover.

Las limitaciones metodológicas de cada disciplina, como se anotó, son también fuentes de problemas con las políticas recomendadas. Para modelar un problema en economía, por ejemplo, se debe hacer grandes simplificaciones pues de otra forma los modelos se vuelven inmanejables cuantitativamente, o no permiten llegar a conclusiones definitivas, o simplemente porque las matemáticas no tienen los instrumentos que permitan incorporar todos los aspectos importantes de la realidad.

Además, la mayoría de los economistas, politólogos y otros científicos sociales consideran que es importante y casi siempre necesario dar recomendaciones de política. A diferencia de la medicina, quienes estudian la sociedad casi nunca aceptan que no tienen bases suficientes para solucionar los problemas enfrentados. Por el contrario, cuando alguien va al médico y este concluye que la persona tiene una enfermedad incurable o simplemente algo que el médico no puede diagnosticar, la persona acepta esta limitante, y le paga la consulta sin reprocharle por no curarla. En las ciencias sociales la gran mayoría de los analistas no aceptan esas restricciones y emiten recomendaciones de política para “resolver” el problema en cuestión aun cuando en rigor estas no tengan ninguna probabilidad de éxito. Las razones para esto son diversas:

- Primero, algunos necesitan creer que saben, lo que se convierte en un obstáculo epistemológico que no permite que el experto reconozca que no encuentra soluciones a los problemas que enfrenta y que supuestamente son asuntos que su disciplina académica que ha estudiado por años.
- Segundo, algunos que tienen intereses políticos, posiciones burocráticas o de consultoría sienten la necesidad de formular recomendaciones para poder mantener sus ingresos, promover sus carreras o lograr sus fines políticos¹³.

¹³ Lamentablemente en ciencias sociales hay muchos consultores altamente calificados que al menos en ocasiones, son simplemente mercenarios intelectuales que respetan la ley del oro: “quien tiene el oro, impone la ley”. Es claro que ninguno de ellos aceptaría públicamente que ha hecho estudios cuyas conclusiones han sido determinadas por quien las ha financiado. Lo opuesto también es común, organismos o

- Además, la diversidad de paradigmas y de posiciones aparentemente legítimas, permite defender la posición tomada mostrando ejemplos de trabajos semejantes reconocidos como rigurosos, que no tienen en cuenta o no se preocupan por las anomalías encontradas en el análisis.

No sorprende entonces que a pesar de las soluciones propuestas a la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, el consumo de drogas, la corrupción, y muchos otros males sociales, estos perduren.

Otro problema importante en los análisis y formulación de políticas de drogas es lo que parece ser una ingenua confianza que profesionales de una disciplina tienen respecto de sus conocimientos de otras. Por ejemplo, con mucha frecuencia se escucha a politólogos, toxicólogos, químicos y psiquiatras, entre otros, afirmar que “el problema de las drogas es económico” y proceden a dar recomendaciones sobre cómo manejarlo aunque no hayan estudiado economía o lo hayan hecho superficialmente. Infortunadamente, los fenómenos económicos son muy complejos, casi nunca permiten hacer experimentos rigurosos, la información al respecto es débil, están plagados de posibles falacias de composición y la solución a los problemas es muchas veces contra intuitiva¹⁴. Así por ejemplo, cuando se ve que un empleado de banco o un banco en un centro off shore se benefician del lavado de los dineros del narcotráfico, la gran mayoría de la gente concluye que el sector financiero como un todo también se beneficia del lavado y que estos beneficios son un gran obstáculo para cambiar las políticas contra las drogas, como si no existiera una banca central que controlara la expansión monetaria y como si los dineros que un adicto gasta en drogas no se hubieran depositado en el sector financiero si este en lugar de gastar en drogas, los hubiera gastado en un supermercado. La creencia que los depósitos de dinero sucio son un aumento neto en los depósitos del sistema bancario y que aumentan sus beneficios se basa en otra creencia: que los sobornos recibidos por los funcionarios corruptos del banco son evidencia de que estos son tolerados porque benefician al sistema. Esto simplemente demuestra la ignorancia de la teoría monetaria y de la forma en la que la banca central y los bancos operan, lo cual no niega que los empleados y bancos corruptos se benefician y que jurisdicciones como los paraísos fiscales y centros bancarios “off shore” no

individuos que buscan una conclusión específica eligen un consultor cuyos escritos indican que el estudio llegará a la conclusión deseada. Berry (2014) resalta la existencia de economistas consultores “comprados”.

¹⁴ Si no fuera así, no sería necesario estudiar economía y esta no sería una ciencia social sino un asunto de sentido común.

hayan hecho un gran negocio del lavado de dinero y que estos centros no requieran mucho más controles¹⁵.

De manera semejante, cuando se hacen análisis desde la perspectiva de la criminología que busca reforzar el imperio de la ley y disminuir el crimen organizado, se tiende a incluir al campesinado cocalero como parte de las redes del narcotráfico. No hay duda de que los cocaleros, que además, frecuentemente también producen pasta de coca o base de cocaína, están ligados al narcotráfico. Sin embargo, las motivaciones y la cosmovisión de un campesino cocalero son totalmente distintas de las de un narcotraficante exportador. Lo que para el cocalero es en muchos casos un problema de subsistencia o de educación de sus hijos, para el mafioso es asunto de gran ambición, poder político y riqueza. Así, el campesino puede sustituir el ingreso generado por la actividad ilegal por uno legal, pero el poder político del mafioso se fundamenta en la ilegalidad misma y es mucho más difícil de sustituir. Por eso, las políticas represivas avaladas por la criminología tendrán consecuencias muy diferentes en cada caso.

1.4. ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL ANÁLISIS

1.4.1. Una gran complejidad

La corta, y muy incompleta reseña hecha de los modelos y fundamentos de las diversas ciencias que buscan interpretar el comportamiento dejan profundas reflexiones para el análisis a seguir. Las teorías reseñadas son útiles para entender la formación de creencias y saberes y los procesos de toma de posiciones con respecto a las drogas psicoactivas, y así empezar a explicar por qué personas educadas, inteligentes e intelectualmente honestas llegan a posiciones divergentes, y con frecuencia enfrentadas, con respecto a los fenómenos asociados a dichas drogas.

Estas teorías resaltan la gran complejidad de los problemas conceptuales encontrados al estudiar la formación de las creencias y las intuiciones y la generación de conocimiento y las grandes dificultades encontradas al buscar la “objetividad” en cualquier argumento sobre drogas psicoactivas. Un primer problema surge al intentar diferenciar las creencias del conocimiento. La creencia se define comúnmente como una idea, proposición o premisa que es considerada verdadera por quien la profesa. Como se verá en los capítulos siguientes, las posiciones que la gente toma sobre las drogas psicoactivas están influenciadas por emociones muy fuertes y las mentes

¹⁵ Este tema se explica en detalle en el capítulo décimo cuarto.

rectas, absolutamente convencidas de sus verdades, han tenido una gran influencia en la formación e implementación de las políticas.

Es de notar además que no existe un consenso sobre lo que constituye el conjunto de creencias. Por ejemplo, el concepto de creencia difiere entre la filosofía y la psicología, aunque estudios modernos de filosofía de la mente, neuropsicología y neurociencia podrían llegar a una convergencia al respecto. Además, dentro de la filosofía y la psicología hay corrientes que formulan definiciones diferentes y en algunos casos llegan a afirmar que el concepto mismo de creencias no es útil o válido. A pesar de eso, se puede afirmar que las creencias difieren del conocimiento porque no necesariamente se derivan de un proceso de aprendizaje científico, mientras que el conocimiento es una creencia “verdadera” porque se ha validado con los criterios científicos que requieren verificar empíricamente las hipótesis presentadas. Esto implica que el conocimiento es un subconjunto de las creencias. Pero esta definición del conocimiento también presenta problemas epistemológicos puesto que requiere justificar el proceso por el cual la creencia es validada para que se acepte como verdadera. Como no hay un consenso sobre dichos procesos porque las diversas disciplinas y corrientes de pensamiento tienen diversas formas de llegar a lo que consideran qué es una prueba, al final no hay respuestas absolutas excepto dentro de cada paradigma. Por eso, una creencia puede ser verdadera dentro de un paradigma científico, falsa dentro de otro, o falsa dentro de los dos o de muchos otros.

Lo elaborado hasta acá muestra que si bien la razón y la ciencia juegan un papel en la formación de las opiniones sobre las políticas de drogas, como los científicos, y mucho más importante, los políticos no son seres totalmente racionales (“econos”) y desinteresados sino humanos que viven en el “mundo real”, las posiciones que toman están influenciadas por el conocimiento ordinario compuesto por saberes obtenidos por medio de la experiencia común, y por el conocimiento científico.

La diversidad de disciplinas académicas y de vivencias dentro de distintas culturas genera otros problemas difíciles de resolver. Como se mencionó, los humanos buscan aplicar lo que ellos consideran son sus conocimientos, aunque estos estén contaminados por sus intuiciones, y no tienen dificultad en recomendar políticas. Todos creamos una interpretación o imaginario del mundo y las recomendaciones o rechazos a políticas específicas son una expresión de dicha interpretación. Aceptar que no se tiene suficiente conocimiento para recomendar o rechazar una política es psicológicamente difícil porque implica reconocer que el imaginario que se tiene es errado, imperfecto o incompleto.

1.4.2. ¿El imperio de los científicos o de expertos improvisados en política pública?: La imposibilidad de formular políticas de drogas basadas solamente en la ciencia y en la evidencia

En un caso tan complejo como el de las drogas psicoactivas ilegales algunos no tienen opiniones o reconocen que no saben, pero la gran mayoría de los involucrados en las políticas de drogas y en su análisis, estudian y entienden esta problemática desde una perspectiva parcial, bien sea desde una posición profesional, étnica, religiosa, patriota, racial, de género, etc. Así, los ciudadanos colombianos y estadounidenses ven el problema de manera muy distinta. Para los estadounidenses el problema principal ha sido el consumo y para los colombianos la violencia asociada al narcotráfico en este país. De igual manera, los médicos tienen conocimiento sobre el efecto de las drogas sobre el cerebro, el ambientalista sobre el deterioro del medio ambiente, el criminalista sobre las organizaciones criminales, y así sucesivamente en cada disciplina sus conocimientos tienden a determinar las posiciones de cada cual. El problema que tienen todos es que al hacer recomendaciones de política trascienden sus conocimientos especializados y actúan como científicos sociales con amplios estudios sobre la formulación e implementación de políticas públicas efectivas y eficientes en la sociedad sujeto de la recomendación.

Como muestra Kahneman (2012), la gente toma posiciones utilizando atajos heurísticos, los cuales son muy útiles en muchos casos, pero cuando se trata de problemas sociales complejos las intuiciones pueden llevar a políticas ingenuas e ineficientes y aun contraproducentes. Por ejemplo, el exembajador de los Estados Unidos en Colombia William Brownfield frecuentemente explicaba las políticas de drogas de su país diciendo: “nosotros los americanos somos gente sencilla y nos gustan las soluciones simples”. Infortunadamente en ciencia es bien sabido que todo problema complejo siempre tiene “soluciones” simples que no cumplen sus metas ni resuelven los problemas. Por eso para avanzar es necesario reconocer la complejidad y tratar de elaborar un bosquejo de los procesos por los cuales la gente llega a decisiones sobre drogas psicoactivas.

Como se muestra, los expertos, no importa de cual disciplina provengan, tienden a hacer recomendaciones de política. El problema es que la experticia de cada cual está limitada por los paradigmas de su disciplina que le permiten resolver algunos problemas. Como arguye Khun, en las ciencias físicas o “duras” los consensos son relativamente fáciles de obtener y hay

muy poca controversia. En las ciencias sociales o “blandas” es más difícil obtener consensos. Pero independientemente de la “dureza” o “blandura” de la ciencia, los consensos sobre políticas son muy difíciles de lograr. El problema radica en que los consensos son interiores a cada ciencia, pero las políticas implican enfrentar otras disciplinas y otros consensos. Por ejemplo, la medicina puede generar consensos sobre el efecto de las drogas sobre el cuerpo humano, la química sobre las reacciones al combinar diversas sustancias, la economía sobre los costos y beneficios privados y sociales de la producción de cocaína, la agronomía sobre los requisitos para cultivar coca, etc. Pero las recomendaciones de política no son hechos a los que se llega científicamente sino opiniones que cada experto deriva de su arsenal de conocimiento y de sus propias experiencias e inclinaciones. La realidad es que en la práctica de la política los conocimientos científicos son útiles, pero no son suficientes y las políticas exitosas requieren ser formuladas teniendo en cuenta los sentimientos y las vivencias de la gente de la sociedad en que se apliquen.

En las discusiones sobre drogas ilegales frecuentemente se recomienda que las políticas deben basarse en la ciencia y en la evidencia. Pero cuando esta recomendación se utiliza para apoyar las políticas actuales implícitamente se supone, primero, que las políticas o las críticas han sido formuladas científicamente y basadas en la evidencia. Segundo, que la ciencia proporciona conocimientos firmes sobre los fenómenos que estudia. Tercero, que existen consensos sobre la interpretación de la evidencia. Y cuarto, que la ciencia también explica el salto del conocimiento y la evidencia a las políticas. Cuando la afirmación se hace para criticar las políticas actuales, el primer supuesto es inverso: que las políticas se formularon acientíficamente sin apoyo en la evidencia. Pero los demás supuestos coinciden.

Como se argumentó anteriormente, los paradigmas y los conceptos de evidencia varían entre las disciplinas académicas, lo que dificulta cualquier evaluación de las políticas. No cabe duda que la política debe tener en cuenta las ciencias, pero como las posiciones de política de las personas están influenciadas por las intuiciones, el éxito de las políticas requiere tener en cuenta las vivencias, emociones y sentimientos de la gente y no solamente las recomendaciones de los científicos, las cuales muchas veces trascienden sus propios conocimientos porque están influenciadas por sus intuiciones. Por eso, las políticas exitosas son una combinación de conocimiento y destrezas políticas. El punto es que el paso de los modelos y teorías científicas a las políticas en muchos casos es un salto al vacío, cuyo resultado puede ser bueno o malo. Este salto se justifica con razones que no son pruebas, y se basan en consensos entre profesionales. Pero

los consensos son equivalentes a elecciones, que tampoco son pruebas. Por ejemplo, cuando el 100% de los médicos apoya una política, su apoyo se fundamenta en opiniones informadas por la ciencia, pero eso no implica que hayan demostrado que dicha política se fundamenta en una prueba científica porque el éxito de cualquier política requiere, además, de la información médica, que el Estado en el que se aplique tenga capacidad de hacerla cumplir. Además, cuando se argumenta que “mi política o recomendación está basada en la ciencia y la evidencia científica”, muchas veces lo que se busca es evadir dar respuesta a los argumentos de los contradictores, porque al final, podría ser posible llegar a acuerdos sobre la ciencia, pero no sobre las intuiciones que se usan para dar el salto de la ciencia a la política.

1.4.3. Un ejemplo entre muchos: la medicina y las convenciones de drogas

Como se muestra en la segunda parte de este libro, las ciencias de la salud tuvieron mucha influencia en la formulación de las políticas de drogas y hoy los médicos, la OMS y otras organizaciones semejantes mantienen esa influencia. Los párrafos siguientes ilustran lo que es un ejemplo clásico de conflictos entre paradigmas profesionales y no pretende ser una crítica específica a la medicina, porque se aplica igualmente a todas las profesiones, disciplinas e ideologías.

La meta principal de las convenciones internacionales ha sido limitar los usos de las drogas controladas por las convenciones a la medicina y la ciencia. Esta meta se apoya en dos convicciones, una que simplemente rechaza las drogas por razones religiosas o morales, la cual aunque pueda estar en el trasfondo, en el mundo occidental actualmente no se hace explícita con frecuencia. La otra se basa en consensos médicos que consideran que cualquier uso que pueda ser nocivo para la salud debe prohibirse, argumento basado en una extensión del principio hipocrático que obliga a los médicos a no hacer nada que perjudique la salud del paciente. Aunque haya médicos que disientan de esa posición, y sea debatible que todo uso no médico de las drogas sea nocivo para la salud del usuario, la limitación del uso a la medicina y la ciencia ha sido mantenida por la mayoría de la profesión y por organizaciones como la OMS y la PAHO.

En mi experiencia en organismos internacionales he encontrado con frecuencia que los médicos, biólogos y químicos especializados en drogas psicoactivas afirman que sus posiciones se basan en la ciencia mientras que los argumentos de las ciencias sociales son considerados simples especu-

laciones¹⁶. La lógica aquí es sencilla: la medicina sabe cómo las drogas afectan negativamente al cuerpo humano, y con base en eso los médicos o expertos en salud pública, acostumbrados a tomar decisiones sobre sus pacientes, implícitamente arguyen que deben tener el poder de decidir por la sociedad si las personas pueden o no usar drogas psicoactivas con fines no médicos o científicos, bien sea recreativos, rituales o experimentales, y además, que la gente tampoco debe auto medicarse con drogas que la profesión considere que deben estar bajo su tutela. Pero en esta decisión no se tienen en cuenta los costos o beneficios sociales de su uso ni de las políticas contra las drogas, temas en los cuales los profesionales de las ciencias de la salud no tienen una formación rigurosa. Así, para ellos, ¡la eliminación de cualquier uso diferente a los médicos y científicos es una simple forma de medicina preventiva que el Estado tiene obligación de implementar! Claro que esta obligación es un deber ser, independiente de la capacidad del Estado y del gobierno para cumplirla. Por eso, aunque la meta de un “mundo sin drogas” pueda ser muy loable de acuerdo a muchos criterios, dentro de las condiciones del mundo actual es imposible lograrla y en realidad, lo más que puede ser es una meta “aspiracional” a la que la sociedad idealmente podría acercarse, pero que en realidad no podría lograr.

Esos argumentos se basan en una ingenua creencia en la superioridad de algunas ciencias “duras” sobre las ciencias sociales “blandas”. Sin embargo, quienes eso creen no consideran que aunque sus ciencias puedan ser más rigurosas, toda vez que ellos hacen recomendaciones de política están actuando como científicos sociales, con el agravante de no tener formación para ello. En la práctica la limitación de los usos de las drogas a la medicina y la ciencia es profundamente inconsistente en cuando no se aplica a las drogas que más muertes y costos sociales generan: el alcohol y el tabaco. Para ser consistentes, quienes consideran que el único uso legítimo de las drogas psicoactivas es en medicina y la ciencia, deberían estar continuamente promoviendo la prohibición del consumo no médico o científico del alcohol y del tabaco.

Al incorporar las ciencias sociales al análisis se encuentra, como se verá en el capítulo cuarto, que todas las sociedades han utilizado y utilizan drogas y otros sistemas como la hiperventilación y el Yoga, para modificar su percepción de la realidad y sus estados de ánimo, que las drogas siempre han cumplido papeles sociales importantes, y que nunca ha sido

¹⁶ Esta fue una de mis primeras sorpresas durante la primera sesión a la que asistí como miembro de la JIFE.

posible eliminarlas. Más aún, en el último siglo tuvo lugar una explosión en el número de medicamentos que actualmente se usan con fines recreativos o experimentales y en la última década el uso no médico o científico ilegal de drogas legales ha crecido enormemente. Por eso, si hoy se eliminaran todas las drogas ilegales, la gente continuaría usando otras sustancias para lograr los mismos fines. Las ciencias sociales concuerdan con la imposibilidad de eliminar los usos no médicos o científicos de las drogas psicoactivas, o sea de lograr un “mundo libre de drogas”, por lo que el problema de política desde la perspectiva de estas ciencias no es cómo eliminar las drogas sino cómo regular su producción, comercialización y consumo para minimizar los costos que generen a la sociedad. Pero aunque haya acuerdo con esta meta, entre estas ciencias no hay consenso sobre cuáles son las políticas adecuadas para lograrla, en parte, porque como se muestra, sus paradigmas tienen conflictos importantes entre sí.

Como se verá en la segunda parte de este libro, las normas internacionales se formularon con una fuerte influencia de la medicina y de grupos con convicciones muy fuertes basadas en argumentos morales, y con muy poca influencia de las ciencias sociales. En ese proceso los expertos en medicina, salud pública, abogados penalistas, policías y religiosos fungieron como científicos sociales amateurs. Por eso, cualquier reforma que mejore las políticas requiere incorporar las ciencias “blandas” en la formulación de las políticas de drogas.

1.4.4. La necesidad de esclarecer las relaciones entre las variables: las razones no son causas

Como se mostrará en capítulos posteriores, quienes interpretan los fenómenos de drogas atribuyen el estatus de causas a factores como la pobreza, la anomia, la desigualdad y exclusión social, el debilitamiento de la familia, el desplazamiento poblacional, las crisis económicas y otros factores percibidos como males sociales. Sin embargo, si lo que se busca es entender estos fenómenos y formular políticas eficaces para superarlos, es necesario tener claro cuál es la relación entre los factores que se consideran causas y el fenómeno que se busca explicar. Para esto es clave diferenciar entre razones y causas.

En los discursos sobre las políticas actuales se argumenta como si en el campo de las drogas psicoactivas hubiera una relación funcional tal que la producción, distribución y consumo de drogas (D) estuvieran funcionalmente relacionados con causas (X, Y, Z, etc.) como la gran rentabilidad de la industria ilegal, la pobreza, la desigualdad y exclusión social, las crisis económicas, etc. Algo semejante ocurre con las explicaciones de la

violencia, la corrupción, y otros males sociales. Sin duda, muchos factores afectan los comportamientos hacia las drogas (D) pero el problema es responder una pregunta simple pero clave: ¿Cómo es que X, Y y Z afectan a D? Los argumentos comunes presentan a D como una función de X, Y y Z en el sentido de la matemática, tal que $D=f(X, Y, Z)$, en cuyo caso X, Y y Z son variables independientes que tienen efectos directos y siempre previsible sobre la variable dependiente D, es decir que los valores de X, Y y Z, determinan el valor de D y cada vez que uno de aquellos cambie, se sabe cuál sería el cambio en D. En ese caso, cambios en las variables independientes causan cambios en la variable dependiente D, los cuales están dados por la función $f(X, Y, Z)$.

Pero en el estado actual del conocimiento sobre los comportamientos relacionados con las drogas psicoactivas, no ha sido posible identificar relaciones de causalidad directa del tipo funcional descrito, especialmente en los casos de drogas ilegales. Por ejemplo, como se discutirá más adelante, la mayoría de las crisis económicas en la mayoría de países que podrían cultivar coca o amapola no han llevado a aumentos en cultivos ilícitos y la gran rentabilidad de la cocaína y heroína no resultó en cultivos en la mayoría de países que podían tenerlos. El número de razones que se dan para expresar los cambios en los comportamientos de los actores en los mercados de drogas ilegales es muy grande y se discutirán en detalle en los capítulos siguientes. Sin embargo, estas son las razones por las que algunas personas participan en el negocio de las drogas ilegales, pero no lo son para la gran mayoría de la gente. El hecho es que las razones explican comportamientos individuales, pero no son generalizables a todos los miembros de la sociedad. Por ejemplo, esas razones explican por qué alguien como Pablo Escobar se hizo traficante, pero no explican por qué Colombia concentró la producción y el tráfico de coca y de cocaína si cuando fueron legales nunca exportó un gramo de cocaína o una hoja de coca.

El punto es que cada individuo que tiene razones para hacer algo ilegal siempre tiene la opción de no hacerlo y hay muchos que en situaciones semejantes no lo hacen. La diferencia entre las razones y las causas es que los comportamientos explicados y justificados con razones no tienen necesariamente que hacerse y requieren una decisión individual para llevarlos a cabo, mientras que los efectos de las causas no pueden evitarse.

Lo que muestran los trabajos de filosofía y psicología reseñados es que en toda sociedad hay personas proclives a diversos comportamientos, es decir que las personalidades de los humanos al nacer están distribuidas de manera que hay personas más o menos propensas a tener comportamientos ilegales, empáticos, socialmente cohesivos o antisociales, etc. Sin

embargo, estas proclividades no son sentencias que permitan pronosticar de manera certera el comportamiento de los adultos.

Como se expondrá en capítulos posteriores, las características personales que hacen que alguien sea proclive a la criminalidad, la violencia, o al arte no son causas en el sentido funcional de las matemáticas sino factores de riesgo que al cambiar, alteran la probabilidad de que el individuo tenga un comportamiento específico. Y como se aducirá en el capítulo tercero, a través de toda la historia, en todas las sociedades, órganos como la familia, la tribu, las escuelas, la religión, los clubes, las logias, etc., han producido normas de comportamiento que facilitan la convivencia y que crean controles sociales que limitan el incumplimiento de las normas de convivencia.

*Cuando se atribuye causalidad del desarrollo de la industria ilegal a las razones o motivaciones individuales, el observador que así concluye, implícitamente está aceptando que esos comportamientos antisociales responden a la naturaleza de quienes los hacen y que los órganos de la sociedad no tienen ninguna responsabilidad por no haber generado los controles adecuados. Por eso, al presentar las razones como causas, el analista pretende barrer la mugre de la sociedad escondiéndola debajo del tapete: que los malos son los individuos y que las instituciones y órganos de la sociedad no juegan un papel en la generación de los males sociales (incluyendo a “los malos”) ni contribuyen a que la sociedad tenga un nivel de criminalidad más alto o más bajo que otras. En estos casos, comportamientos como la violencia, el fraude, la corrupción, etc., se justifican como inherentes a la naturaleza humana que la sociedad simplemente no puede controlar: ¡el destino es el culpable y las únicas soluciones son la mano dura contra los antisociales, es decir la “guerra contra las drogas” o la legalización del comportamiento antisocial!*¹⁷

Los ejemplos de razones utilizadas como causas son numerosísimos. La siguiente lista incluye algunos relevantes para este estudio:

1. En los años sesenta aumentó el consumo de marihuana en los Estados Unidos y eso llevó a que su cultivo en México y Jamaica aumentara para atender el mercado estadounidense. Cuando esos cultivos fueron atacados y fumigados, se desplazaron a Colombia y los analistas concluyeron que la fumigación en México y Jamaica fue la “causa” del desarrollo de los cultivos de marihuana en Colombia. El problema es

¹⁷ Hay autores que llaman “causas inmediatas” a las razones y “causas estructurales” a las causas. Independientemente de las discusiones semánticas al respecto, lo importante es que los conceptos son diferentes, tienen implicaciones de política importantes y deben tratarse de manera separada.

que esa “causa” no produjo cultivos semejantes en Centro América y otros países del Caribe tan cercanos o más a los Estados Unidos que Colombia.

2. En los años setenta se expandió la demanda por cocaína en los Estados Unidos y esta fue “la causa” de que en Colombia se organizaran los carteles traficantes de cocaína. El problema es que esto no fue “causa” de que en Bolivia o Perú que tenían cultivos grandes de coca, o en Ecuador que tenía una tradición de exportaciones ilegales de cocaína, surgieran asociaciones narcotraficantes semejantes.
3. Muchos argumentan que la crisis industrial de Medellín de los años setenta, seguida por la crisis financiera durante los ochenta, fueron “causas” del desarrollo del narcotráfico y del crimen organizado (Arango, 1988: cap. XIV). Pero durante esos años el Perú, Bolivia y el resto de la América Latina padecieron crisis económicas mucho más fuertes que no generaron procesos de desarrollo criminal semejantes.
4. La violencia está asociada al narcotráfico. Que el narcotráfico “causa” una gran violencia es una verdad de Perogrullo en Colombia. Pero entonces, ¿por qué el narcotráfico no causa violencias semejantes en Perú, Bolivia, Tailandia, Laos, Myanmar, los Estados Unidos, los países del centro de Asia; y no las ha causado en Turquía, Persia (hoy Irán) y otros países que han tenido niveles altos de narcotráfico durante algunos momentos de sus historias? Y mirando a México que ha tenido producción y tráfico de drogas por más de 120 años, ¿por qué durante mucho tiempo el narcotráfico no estuvo asociado a niveles altos de violencia?

Lo anterior implica que si bien es cierto que hay muchos factores que aumentan la probabilidad de que en un país crezca la economía ilegal, incluyendo las drogas, para poder formular políticas efectivas y hacer evaluaciones de política certeras es clave diferenciar entre las causas funcionales que generarían la producción, tráfico y consumo de drogas y los factores que simplemente contribuyen a esos desarrollos. La razón para esto es simple: si un fenómeno tiene causas funcionales, al eliminarlas se elimina el fenómeno; pero si lo que las políticas atacan son factores contribuyentes, pueden disminuir el fenómeno, pero este tenderá a surgir en otros lugares o en otras formas. Por eso, políticas como la erradicación de cultivos o el encarcelamiento de pequeños vendedores de drogas, lo más que pueden lograr es aumentar el costo para quienes violan la ley y por medio de la disuasión disminuir un poco el problema global o desplazarlo de un lugar a otro.

1.4.5. Un modelo básico

Para resumir lo elaborado hasta ahora es útil formular un modelo, así sea básico y limitado, fundamentado en la evidencia de que las intuiciones y el conocimiento dependen de procesos complejos cuyas variables determinantes son:

Primero, lo que podría llamarse factores intrínsecos a cada cual. Las personas al nacer no son iguales, cada una tiene características innatas que influyen su cosmovisión, y el nivel y dimensiones de su inteligencia. Es decir, cada individuo tiene una personalidad única. La inteligencia es multidimensional y hay personas con gran capacidad de abstracción, otras con capacidades verbales, otras tienen una gran inteligencia social para identificar los sentimientos de otros y guiar sus reacciones hacia ellos, etc. Algunos tienden a buscar explicaciones espirituales sobre la vida y otros materiales. Algunas personas sacrifican beneficios personales para ser consistentes con los principios que dicen profesar. Además, en términos de Kahneman, estos factores intrínsecos a las personas también determinan la interacción entre los sistemas 1 y 2 de cada quien.

Segundo, las experiencias de cada persona. El ser humano está continuamente recibiendo y procesando información sobre el mundo y la vida. Las vivencias hacen parte de este aprendizaje y son claves en la formación de la identidad étnica, cultural, nacional, de género, profesional, etc., de las personas. Por eso, en los discursos sobre drogas frecuentemente se escucha: “hay que haber estado allí para saber lo que es la adicción o la vida del cultivador de coca o miembro de la mafia, o un agente de la DEA, etc.”

Tercero, la cantidad, clase y calidad de la educación formal que la persona recibe y la forma en la que la aprehende y la interioriza. La educación puede ser más o menos rigurosa, las personas absorben el conocimiento de diferente manera y como se vio, las disciplinas profesionales influyen la forma en la que la gente ve y da soluciones a los problemas.

Cuarto, para entender los comportamientos hay que aclarar la relación entre los intereses y los sentimientos. Como se argumentó, tanto la economía ortodoxa como la marxista suponen que los intereses económicos explican los mercados ilegales. Como se verá en el capítulo tercero, esa es una variable importante, pero no la única que influye en los comportamientos económicos ilegales. Sin embargo, es importante aclarar que los intereses económicos no son una variable independiente, aunque en las ciencias económicas tiendan a equipararse con la racionalidad. Por ejemplo, los comportamientos estudiados por Kahneman que muestran como la

gente no actúa maximizando beneficios económicos, se consideran como irracionales dentro de las corrientes ortodoxa y marxista de la economía. El problema es que muchos de los comportamientos que los economistas tradicionales considerarían irracionales simplemente tienen una racionalidad diferente a la simple maximización de beneficios económicos.

Estas racionalidades surgen del hecho que la forma en la que las personas perciben sus intereses depende de la personalidad, vivencias, educación, cultura y la educación por lo que los intereses no son independientes y reflejan estas variables, dentro de las que los sentimientos juegan un papel importante. Por ejemplo, aunque una de las principales actividades de los economistas es la enseñanza, no creo que muchos profesores de economía puedan justificar su elección de trabajo como resultado de sus esfuerzos para maximizar utilidades. La respuesta posible que el profesor de economía típico daría es que él recibe una gran cantidad de “ingreso psíquico” y que por lo tanto sí maximiza sus ingresos totales. Claro que con este argumento se puede concluir que cualquier comportamiento maximiza utilidades por lo que se vuelve circular e imposible de verificar o refutar. La realidad es que los sentimientos y emociones asociadas al aprendizaje y a la enseñanza son claves para entender por qué el profesor eligió su profesión. Usando términos tradicionales: ¡un buen profesor tiene vocación, pero no se enriquece enseñando!

En realidad, la mayoría de las personas tienen metas que trascienden las meramente económicas y que pueden ser políticas, patriotas, religiosas, clasistas, étnicas, culturales, etc., que generan intereses. Desde la perspectiva de la formulación e implementación de políticas, los intereses presentan dos desafíos:

- Su identificación es difícil por dos razones: una, porque no se pueden observar. Lo que se observa es un comportamiento, que podría ser consistente con muchos intereses. Y otra, porque las respuestas de las personas sobre los intereses que motivan sus comportamientos no pueden tomarse *prima facie*, porque para satisfacerlos la gente podría seguir una estrategia que los negaría. En estos casos la hipocresía es un instrumento de los discursos y argumentos que buscan esconder los verdaderos intereses.
- Como los intereses no son independientes, una vez se postulen, es necesario encontrar los rasgos culturales, las motivaciones étnicas, políticas, religiosas, patrióticas, etc., o sea los sentimientos que se esconden detrás de los comportamientos.

Quinto, tanto las personas cuyos comportamientos son observados, como quien los observa son producto de las sociedades en las que crecieron,

vivieron y viven. Esto crea otro problema: ¿cómo establecer con certeza cuando un analista, artífice de política o simple observador no está influenciado por lo desarrollado en los cuatro puntos anteriores? O en otras palabras, ¿cómo asegurar la objetividad de quien hace afirmaciones sobre los fenómenos analizados? Por eso es importante explorar los obstáculos a la objetividad.

1.4.6. ¿Se pueden superar los obstáculos a la objetividad?

El analista que busque ser objetivo enfrenta un desafío enorme para desentrañar los procesos por los cuales las personas llegan a establecer sus verdades. Una de las formas para avanzar requiere identificar la naturaleza de las relaciones entre las variables que afectan estos procesos, lo cual es otro desafío.

De los trabajos reseñados se puede intuir que dentro de las disciplinas académicas la razón juega un papel más importante en la formación de “verdades” que fuera de ellas, aunque es claro que esto no se aplica a todo académico. En general, en la política, la religión y entre personas poco educadas, la formación de la cosmovisión y de las opiniones sobre los fenómenos que se evalúen tendería a ser más intuitiva y emocional que entre académicos. Pero este aserto es probabilístico, y no implica que gente muy educada no utilice la razón para justificar posiciones y acciones basadas en emociones e intuiciones, o viceversa, que alguien poco instruido no tome decisiones basadas en la razón.

Los paradigmas científicos buscan y requieren consistencia interna. Es decir, la teoría elaborada idealmente no debe llevar a contradicciones dentro del paradigma, pero los modelos formulados dentro del paradigma pueden encontrar anomalías. Cuando esto ocurre, pueden pasar dos cosas: o se reconoce la anomalía, o se hace trampa (consciente o inconscientemente) forzando la evidencia empírica para que encaje en el modelo o haciéndose el de la vista gorda. Sin embargo, independientemente de la evidencia empírica, el paradigma es consistente en su lógica interna.

La ciencia, sin embargo, deja sin respuesta muchas incógnitas muy importantes sobre la naturaleza de los seres humanos, la aparición de la vida humana en la tierra, la posible existencia de vida sobrenatural, etc. Las intuiciones, emociones y sentimientos generan creencias y cosmovisiones que convencen a las personas, que terminan con verdades que creen ciertas sobre estos profundos problemas existenciales, aunque estas verdades requieran actos de fe.

En contraste con los paradigmas, los conjuntos de creencias y los procesos elaborados por el sistema 1 de Kahneman no requieren consistencia interna. Así, no es necesario que una afirmación sea cierta empíricamente para que tenga efecto, lo que se requiere es que parezca válida a quienes la expresan y que estos crean en ella. La fe juega un papel importante en estos procesos porque, para la gran mayoría de los humanos, no aceptar ciertas verdades por medio de la fe, crea problemas no solamente emocionales sino sociales, puesto que quienes no comparten las creencias de un grupo corren el riesgo de ser rechazados y excluidos de él¹⁸.

La gran mayoría, si no todos los humanos, conviven con algunas contradicciones que aparentemente no perciben o que consideran que no son demasiado graves, o sea, que son anomalías tolerables, pero otros como los adictos, tienden a convivir con algunas graves. Un ejemplo lo dan religiosos que consideran que como los sentimientos sexuales son pecaminosos, tienen obligación de reprimirlos y conviven con grandes contradicciones las que se atribuyen a tentaciones del demonio¹⁹. Otra convivencia con contradicciones se encuentra cuando alguien que violó la ley o cometió un crimen se defiende arguyendo: “soy humano y el que sea totalmente inocente que tire la primera piedra”. Afirmaciones como esta apoyan el aserto de que, en al menos algunas culturas, se aceptan y justifican comportamientos contradictorios aun en casos en que estos sean criminales. Los fundamentalistas tienen otros mecanismos de defensa contra las anomalías, simplemente las niegan, las atribuyen a errores de medición, a engaños de sus contradictores o simplemente reconocen no comprender la situación y apelan a argumentos de autoridad²⁰. Así, logran vivir en mundos en los que no haya dudas.

Las reflexiones anteriores levantan dudas muy serias sobre el libre albedrío, o sobre qué tan programados vienen los seres humanos al mundo. En otras palabras, ¿qué tanta libertad tiene un ser humano para formar sus creencias sobre factores fundamentales de la experiencia humana? Y que para este autor, presentan un reto enorme para escribir un libro “objetivo” sobre las drogas psicoactivas

¹⁸ “¡Hay de ti hombre de poca fe!” era una sentencia al fuego eterno que se impartía como parte de la educación en la Colombia hace un par de generaciones.

¹⁹ Dyer (1976) por ejemplo, es un libro popular que da recetas para el bien vivir eliminando o reconociendo “tus zonas erróneas”.

²⁰ Dentro de las religiones los misterios se aceptan de esa manera. En generaciones pasadas quienes enfrentaban estas inconsistencias dentro del catolicismo frecuentemente aceptaban que: “doctores tiene la Santa Madre Iglesia y ellos han llegado a esa conclusión”.

Si lo que los humanos hacen al analizar muchas situaciones sociales complejas es utilizar simultáneamente la razón, y modelos y paradigmas que tienden a validar las intuiciones que ellos tengan, las cuales están basadas en las emociones y sentimientos, además de las vivencias, ¿es posible ser objetivo? ¿Es posible lograr que el sistema 2 de Kahneman predomine sobre el sistema 1? Y en este caso, ¿es posible que el sistema 2 se independice de los paradigmas profesionales del analista? Resumiendo, ¿es posible estudiar y analizar los fenómenos de las drogas psicoactivas desde perspectivas que no estén influenciadas y a veces aun determinadas por la identidad nacional, religiosa, étnica, sexual, profesional y por las vivencias, emociones e intuiciones del autor? El desafío es analizar el fenómeno neutralizando todos los factores listados, especialmente bloqueando las intuiciones y emociones. Este es un desafío enorme y muy posiblemente, imposible de conquistar totalmente.

Debo confesar que en el pasado siempre he tenido más confianza en mis saberes que hoy, después de enfrentar las teorías reseñadas en este capítulo. Sin embargo, creo que es posible avanzar siguiendo algunas reglas sencillas:

- Primero, analizarme para identificar las características de mi personalidad que han influido en la formación de mis intuiciones. A renglón seguido, identificar los sesgos de mi formación académica, mi nacionalidad, etnicidad, género y orientación sexual, tendencia política, etc., que me identifican como persona.
- Segundo, una vez hecho esto, tomar conciencia de la necesidad de buscar formas de neutralizar todas esas tendencias. Una de ellas es tratar de ponerme en los zapatos de mis contradictores, hacer empatía con ellos y reconocer que son tan honestos, inteligentes y educados como yo.
- Tercero, al encontrar un aserto debo tratar de identificar los paradigmas dentro de los cuales es válido. Y si no encuentro ninguno, evaluar su validez factual. Por ejemplo, hay muchas afirmaciones con relación al tamaño del mercado de drogas ilegales que simplemente son factualmente erradas.
- Cuarto, buscar un paradigma que lleve a una conclusión opuesta, lo cual permitiría indagar si el problema se reduce a diferencias basadas en ideologías o paradigmas distintos.
- Quinto, estudiar el fenómeno de las drogas con el fin de aprender, no para dar recomendaciones de política ni encontrar héroes y villanos. Esto implica no pensar como un activista o actor en procesos de cambio social.

Lo anterior implica que cualquier evaluación tanto de la historia como de las políticas y demás aspectos de los asuntos relacionados con las drogas

ilegales deba hacerse teniendo clara la necesidad de estar motivado por la curiosidad de entender, bloquear las intuiciones, las emociones y los sentimientos y abarcar todos los ángulos posibles de análisis. Se trata simplemente de ser lo más cercano posible a un extraterrestre curioso, sin ningún interés personal en la sociedad humana, excepto la curiosidad de entenderla. Este es un desafío enorme y aunque posiblemente nadie lo ha logrado, también sé que debo unirme a quienes han intentado superarlo en el pasado y a los que luchan por hacerlo en el presente.

Capítulo segundo

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS DISCURSOS Y DE LOS ARGUMENTOS SOBRE DROGAS ILEGALES EN EL MUNDO Y EN COLOMBIA

2.1. INTRODUCCIÓN

Como se describe en el capítulo anterior, las posiciones de las personas sobre asuntos importantes para ellas, incluyendo las políticas de drogas, están determinadas por una mezcla de factores que incluyen la razón pero también las inclinaciones o sentimientos personales y las vivencias que forjan intuiciones. La forma en que las vivencias influyen en la formación de creencias depende del entorno físico y social y de la manera en que la persona aprehende e interioriza la cantidad, tipo y calidad de su educación formal. La gente argumenta que sus posiciones son racionales pero siempre hay dos posibilidades: que la razón predomine y formule la posición o que la razón simplemente valide las intuiciones del individuo. Con frecuencia se afirma que los intereses personales determinan las posiciones de cada cual, pero estos dependen de las intuiciones influenciadas por las vivencias y los sentimientos.

La compleja mezcla de todos estos factores hace que los debates sobre drogas psicoactivas, aun los que tienen lugar en universidades y centros de pensamiento, no se lleven a cabo de acuerdo con el rigor requerido por la ciencia moderna. Pero como la gente está convencida de su verdad, especialmente cuando los asuntos tratados afectan sus sentimientos profundos, generalmente todos están seguros de ser racionales al desarrollar sus argumentos y no consideran la posibilidad de que en muchas decisiones su razón esté al servicio de sus intuiciones o intereses.

Al analizar los discursos sobre drogas utilizados desde los años sesenta, se encuentra que con mucha frecuencia los argumentos apelan a la justicia y arguyen la necesidad de que los gobiernos, muchas veces extranjeros, cambien sus políticas, bien sea fortaleciendo la represión o avanzando hacia situaciones más permisivas. En estos casos, aunque no es posible debatir rigurosamente y presentar argumentos que contradigan los presentados, la posibilidad de convencer a los contradictores es muy baja.

En muchos casos, tal vez la mayoría, los discursos no son contribuciones al debate sino simplemente monólogos de sordos en los que quien expresa su

“verdad” no intenta responder a quienes han expresado opiniones contradictorias a la suya sino convencerlos de sus errores.

Una característica de estos argumentos es que las razones para el desarrollo de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, se presentan como causas, es decir como generadoras de efectos ineludibles, y las recomendaciones de política buscan eliminar esas razones. Por ejemplo, cuando se pregunta por qué se produce la cocaína, una respuesta es “porque en Colombia hay muchos pobres y mucha desigualdad”. En este caso la pobreza y la desigualdad se presentan como “causas objetivas” de la producción de cocaína. Sin embargo, como se argumenta en el capítulo primero, y como se desarrolla en detalle en el tercero, estas son motivaciones para la producción, pero no causas, puesto que muchos pobres en Colombia no participan en la industria ilegal y otros países que pudieran producir cocaína en los que hay también mucha pobreza y desigualdad, no lo hacen. El problema es que siempre es posible encontrar razones explicativas para el fenómeno discutido, pero es mucho más difícil reconocer que la producción, tráfico y consumo de drogas, tienen una gestación sin causas directas. Además en las exposiciones sobre drogas psicoactivas es muy frecuente escuchar razones muy elaboradas que, consciente o inconscientemente, justifican comportamientos ilegales y exculpan a sus actores.

Este capítulo explora críticamente dichos discursos y argumentos mostrando como son consistentes con lo desarrollado en el capítulo anterior y como reflejan obstáculos epistemológicos, conflictos entre paradigmas y la importancia de los sentimientos y de las intuiciones que predominan sobre la razón.

2.2. INVOCACIONES A LA JUSTICIA, BÚSQUEDA DE SOLUCIONES EXTERNAS Y CONFLICTOS ENTRE PARADIGMAS

2.2.1. Las tragedias de las drogas y las soluciones globales

Las discusiones sobre políticas de drogas reflejan dos grandes problemas que desde la perspectiva de muchos son grandes tragedias. Por un lado, en todas las sociedades la adicción a muchas drogas se concibe como un problema social o al menos, como un riesgo grave para la sociedad. El temor a la adicción es muy alto, especialmente entre padres de familia responsables, líderes religiosos y trabajadores en salud pública que tienen contacto frecuente con adictos. Además, la adicción genera costos a

la sociedad puesto que los adictos requieren gastos públicos en servicios de salud, subsidios alimenticios y de vivienda, muchos no pueden trabajar, no asumen responsabilidades familiares y sociales y no contribuyen a los recursos del Estado pero si son una carga. Desde la perspectiva de un extraterrestre curioso la situación es simple: las sociedades consideran que la adicción a las drogas que alteran el ánimo y la percepción de la realidad son un asunto grave que genera o podría generar altos costos sociales. Por otro lado, las políticas contra las drogas también son muy costosas, su efectividad es cuestionable y en muchos sitios han estado y están asociadas a niveles trágicos de violencia, corrupción, injusticia y desorden social entre otros. A estos dos problemas el extraterrestre curioso agregaría un tercero: la distribución de los costos sociales de la adicción y de las políticas contra las drogas es muy desigual entre países y grupos sociales. Por eso, los discursos sobre drogas frecuentemente apelan a argumentos de justicia y claman porque poderes externos cambien sus comportamientos con el fin de lograr justicia.

Tanto quienes apoyan las políticas, como sus críticos alegan que el problema de las drogas es mundial y que las soluciones deben ser a nivel global. Sin embargo como la concepción del problema de cada cual tiende a ser local, los países y comunidades enfrentadas a graves problemas de consumo, producción y tráfico ilegal de drogas, tienden a considerar que sus experiencias son normales por lo que buscan que el mundo cambie sus normas y comportamientos, porque ellos como seres normales, no tienen razón para hacerlo. Muchos afectados simplemente sienten una profunda impotencia para resolver lo que perciben como problemas muy graves. Por ejemplo, la Federación Mundial Contra las Drogas (FMCD) se ha opuesto a la candidatura a la JIFE de expertos que hayan apoyado políticas de disminución de daño (FMCD, 2011) y alega que la niñez y juventud en sus comunidades tiene derecho a crecer sin estar expuesta a las drogas psicoactivas, por lo que su meta es que el mundo las prohíba y deje de producirlas. Aunque el riesgo de que los niños acepten como normal el consumo de drogas psicoactivas surge del entorno social en el que crecen y en el que se consumen drogas, la FMCD deriva metas globales represivas que le solucionen su problema sin resolver el problema de raíz por los que la juventud y niñez usan drogas en sus sociedades. Es claro que al hablar de los derechos de los niños, ellos se refieren solamente a los de sus comunidades y no consideran los de los niños de los cultivadores de coca y amapola, de los desplazados por la fumigación de cultivos ilícitos, de los que terminan como guerreros en los grupos armados ilegales que se benefician de las drogas, de los que crecen en las cárceles femeninas de la América Latina, porque sus madres están presas por delitos

relacionados con las drogas, de los víctimas de minas antipersonales, de los huérfanos de la violencia asociada a la “guerra contra las drogas”, de los niños sicarios empleados por el narcotráfico, ni de los abandonados por el encarcelamiento de sus padres, o por la violencia asociada a los mercados ilegales que destruyó sus familias. Si la perspectiva del problema realmente fuera global, se buscaría proteger a todos los niños, no solamente a un subgrupo de ellos y se requeriría que los miembros de la FMCD formularan propuestas de política que respondieran a preguntas como: ¿Por qué sus sociedades tienen niños vulnerables a las drogas?²¹ y ¿cuál es el efecto de las políticas contra las drogas sobre todos niños? y no solamente sobre un grupo privilegiado.

Esta posición no se limita a la FMCD. En el discurso del director ejecutivo de ONUDD en la Comisión de Estupefacientes (CND) de marzo de 2011 sobre las medidas apropiadas para “proteger a los niños y los jóvenes contra el uso indebido de drogas” no hay ninguna mención de los efectos nocivos sobre los niños que surgen de las políticas contra las drogas. El documento se concentra en buscar formas de limitar el uso indebido de drogas entre los niños y no menciona ningún otro aspecto de la vinculación de la niñez a las drogas psicoactivas, legales o ilegales (E/CN.7/2011/13).

De igual manera, las posiciones de muchos colombianos, como se verá más adelante, también responden a la problemática interna y a los gravísimos problemas que el país ha padecido con las drogas, y de ahí se pide al mundo que adopte otras políticas: que controle sus fronteras, que destruya a sus organizaciones traficantes, que controle el lavado de dine-

²¹ Después de conocer al Sr. David G. Evans uno de los líderes de la FMCD y Director Ejecutivo de la *Drug Free Projects Coalition* del estado de Nueva Jersey, en la reunión de la CND de marzo de 2009 intenté establecer un diálogo con él y le envié un par de mis ensayos y comentarios sobre su posición, en los que le explicaba las consecuencias de las políticas contra las drogas sobre la niñez colombiana y latinoamericana. El me respondió el primer correo pero al continuar el diálogo, en su segundo email simplemente me dijo que lamentaba que Colombia tuviera tantos problemas, pero no respondió a ninguno de los argumentos que le presenté. Le envié otro correo pero no respondió. El diálogo conmigo implicaba poner en tela de juicio su paradigma, sus creencias y su identificación con la comunidad que buscaba proteger, lo cual, como se ha argumentado en el capítulo anterior, es muy difícil y en realidad imposible para la mayoría de la gente. La mente recta del Sr. Evans lo protegió de tener que enfrentar evidencias que lo forzarían a reconsiderar algunas de sus creencias. No sorprende que el Sr. Evans (2009) sea el autor de un ensayo titulado “en apoyo de las convenciones de drogas de las Naciones Unidas: los argumentos en contra de la legalización de las drogas ilícitas y de [las políticas] de reducción de daño”. Su posición es claramente la de un activista orgulloso y convencido de sus posiciones.

ro, que legalice la producción de drogas psicoactivas, etc. Sin embargo, los problemas colombianos vistos desde la perspectiva global son otros: por ejemplo, ¿por qué la producción y tráfico de drogas ilegales han causado en Colombia problemas mucho más grandes que en otros países? ¿Por qué Colombia concentró la producción de cocaína, a pesar de que ésta se puede producir en muchos otros países? ¿por qué en Colombia el narcotráfico ha generado tanta violencia? y ¿por qué la sociedad colombiana solamente reaccionó contra la industria de drogas ilegales cuando los traficantes respondieron al tratado de extradición con los Estados Unidos firmado en 1978 con una racha narcoterrorista?

La importancia de la adicción, los costos incurridos para controlarla, y la manera en la que estos se distribuyen entre las sociedades, se perciben y evalúan de manera diferente en cada sociedad, lo que determina en gran parte la forma en la que cada una concibe el “problema de las drogas”. En sociedades en las que hay poca cohesión social como Colombia, la adicción tiende a ser percibida como un problema de la persona o de su familia, pero no necesariamente como un problema social. Lo contrario ocurre en sociedades que tienen un alto grado de cohesión social como Suecia. El resultado es que en Colombia el narcotráfico fue “malo” solamente cuando se asoció a altos niveles de violencia, mientras que en Suecia es simplemente “malo” sin matices, y las políticas de control de drogas se concentran en exigirles responsabilidad social a los consumidores y traficantes para que no generen costos al resto de la sociedad.

2.2.2. Ejemplos de obstáculos epistemológicos para elaborar estudios rigurosos

Los conflictos entre paradigmas, creencias y cosmovisiones promueven una fuerte politización de los debates y contribuyen a que los argumentos estén dominados por las intuiciones y a que no presenten pruebas científicamente rigurosas que los apoyen. La existencia de estos conflictos, la disponibilidad de profesionales altamente calificados dispuestos a colaborar en ellos y darles un velo científico, a lo que se agrega la debilidad de la información, tanto cuantitativa como cualitativa sobre las drogas ilegales, debida precisamente a su ilegalidad, facilitan la elaboración de estudios y documentos aparentemente científicos y rigurosos cuyas conclusiones son consistentes con las posiciones políticas, ideologías e intereses de quienes los financian o patrocinan. La colaboración de dichos expertos puede deberse a las presiones económicas que tienen, pero también a que con frecuencia son personas con “mente recta”, cuyos intereses concuerdan con los de los organismos patrocinadores. Es claro que no hay

manera de demostrar que quienes elaboran esos estudios sean mercenarios intelectuales, aunque la evidencia de vetos frecuentes a algunos consultores confirma el requisito implícito de que los estudios lleven a resultados predeterminados o satisfactorios para quienes los financian; y cuando el investigador comete el error de producir un estudio o informe políticamente incorrecto, el resultado frecuente es no publicar o diseminar el estudio. En casos en que por alguna razón los trabajos publicados terminan siendo incómodos a los financiadores, estos desaparecen de circulación²².

La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre muchos de los factores que contribuyen al desarrollo de la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales hace que muchas veces se alegue la mala fe de los contradictores para explicar sus argumentos. En otras palabras, cuando alguien piensa distinto, se presume que debe ser porque tiene agendas e intereses escondidos, generalmente de carácter económico o político. Con frecuencia se justifica el cultivo y tráfico de drogas apelando a la injusticia del sistema económico mundial, al nacionalismo, a la lucha religiosa o contra las élites locales y se niega la importancia de factores culturales, históricos, éticos y morales, argumentando que estos son simplemente pretextos usados para esconder el enriqueciendo y beneficios generados por la industria ilegal. Así, se escucha muchas veces a manera de queja la frase “pero es que las grandes ganancias se quedan allá” (en los Estados Unidos y Europa), o “si los gringos no se beneficiaran por el prohibicionismo, legalizarían las drogas”²³. De igual manera, desde la otra orilla en ocasiones se escucha que “George Soros es un criminal inmoral que financia organizaciones y estudios pro droga”²⁴. Muchos encuentran estos asertos convincentes y válidos.

El número posible de opiniones sobre un tema complejo como el de las drogas ilegales es muy grande, lo que permite que cuando se busca una conclusión específica, se puedan seleccionar los argumentos para obtenerla. De igual manera, la evidencia se puede manipular para obtener la conclusión deseada. En efecto, muchos argumentos se elaboran simplemente buscando los elementos que apoyan lo que se desea concluir

²² He sido testigo de varios vetos a colegas y los he experimentado en carne propia en algunas ocasiones y he tenido experiencias con libros “no publicables” y un caso de uno retirado del mercado. Estas no son quejas, sino el reconocimiento de que estos son simples gajes del oficio.

²³ Afirmaciones como estas, comunes en Colombia, se analizan en detalle en el capítulo décimo cuarto.

²⁴ Estos asertos los he escuchado de parte de miembros de la FMCD y de algunos profesionales de los órganos de control de drogas.

evadiendo los que los rechazan o cuestionan. Por ejemplo, quienes critican las políticas actuales resaltan los altos costos del encarcelamiento, la policía, el sistema judicial, la erradicación de cultivos, la violencia y las mafias, y quienes las apoyan argumentan que los costos del posible aumento en adicción que surgiría de una liberalización del mercado de drogas serían enormes y mucho mayores los actuales costos de la prohibición. Y cada cual tiene un menú de estudios de donde escoger los que satisfacen sus posiciones fundamentadas en sus intuiciones.

La evaluación de la evidencia empírica no es fácil. Después de todo, cada paradigma tiene una forma diferente de considerarla. Por un lado, la inferencia estadística basada en información cuantitativa utilizada en muchas ciencias naturales no es fácil de aplicar en ciencias sociales, en las que es muy difícil efectuar experimentos controlados. Además, muchas de las técnicas usadas en esos experimentos no hacen parte de los currículos de las ciencias sociales y muchas veces son rechazadas por quienes no tienen destrezas matemáticas. Y en el caso de la estadística, sus conclusiones siempre son probabilísticas, por lo que en un porcentaje de los casos son erradas, lo cual muchos políticos, periodistas y otros usuarios de la información no entienden. Por otro lado, la evidencia cualitativa es muy difícil de interpretar porque muchas veces no hay manera de establecer si sus consecuencias sobre el fenómeno estudiado son importantes o irrelevantes.

Todos los analistas y artífices de política coinciden en que las políticas deben estar basadas en la evidencia, pero la falta de consenso respecto a los procesos y formas de evaluación lleva a que en cada disciplina se interprete de manera diferente. Como se comentó en el capítulo anterior, toda ciencia tiene un paradigma dentro del cual se resuelven problemas, pero el salto de la conclusión de un modelo desarrollado científicamente a la recomendación de política no es un proceso científico sino político, lleno de incertidumbres, posibles conflictos e inconsistencias, cuya aplicación requiere un liderazgo y capacidad de organización, que dependen no solamente de la bondad de la política recomendada sino de las instituciones y estructuras sociales en las que se formula y busca implementar y de las personas a cargo de llevarlas a cabo. Es interesante como independientemente de la disciplina académica de donde provenga la persona que hace una recomendación de política, la justifica con argumentos racionales, aunque dicha recomendación sea diferente a las de otros que también alegan usar la razón. Para los políticos esto es pan de cada día y muchas veces no esperan que sus recomendaciones requieran una verificación científica. Sin embargo, en política las afirmaciones siempre se presentan como verdades, aunque todo buen político sabe

que para tener éxito debe apelar a los sentimientos de la gente y expresar posiciones coherentes con ellos. Si no fuera así, los grandes políticos no necesitarían liderar ni tener carisma, sino ser científicos y filósofos que convencieran con sus argumentos lógicos.

Los siguientes párrafos muestran como los políticos y burócratas usan y manipulan la evidencia muy efectivamente para apoyar lo que ellos desean. En la introducción a la evaluación de 100 años de control de drogas presentada en la reunión de la CND de marzo de 2008, Antonio María Costa, el director ejecutivo de la ONUDD demostró el éxito del RICD: “Quienes dudan de la efectividad del control de drogas deben considerar lo siguiente. En 1905 25 millones de personas usaban opio en el mundo el (1,5% de la población mundial). En 1906/07 el mundo produjo alrededor de 41.000 toneladas de opio - cinco veces más que en 2008. Mientras que el opio se producía en una enorme franja que se extendía desde China a Indochina, Birmania, India, Persia, Turquía y los países de los Balcanes, la producción ilegal de opio está hoy concentrada en Afganistán (92%)” (ONUDD, 2008: 3). En el caso de la coca hace afirmaciones semejantes: “estas hojas se cultivaban no solamente en Los Andes sino también en varios países asiáticos que incluían a Java (Indonesia), Formosa (Taiwán) y Ceilán (Sri Lanka). Hoy la producción de la hoja de coca está concentrada en tres países andinos: Colombia, Perú y Bolivia. El control internacional de drogas tiene parte del crédito” (ONUDD, *ibídem*).

Es cierto que en 1908 el uso del opio estaba mucho más generalizado que hoy. Sin embargo, aunque el opio es adictivo y su adicción puede ser fuerte e inhabilitar a los usuarios, estaba bastante domesticado en muchos países de Asia en la misma forma en que están hoy el alcohol, el tabaco y el café en el Occidente. Es decir, existían controles sociales importantes a su consumo. Al comparar solamente los volúmenes de producción de opio se esconde el hecho de que el problema actual grave no es el consumo de opio sino el de heroína, que tiene consecuencias bastante más graves, incluyendo una disminución grande en la expectativa de vida y su papel en la transmisión del sida. La referencia al éxito con respecto a la coca es sorprendente. Es cierto que hace 100 y más años, la coca se cultivaba en los países andinos y además en varios países del sureste y del sur asiático. Sin embargo, la coca en esos países era legal y se cultivaba para suplir los laboratorios farmacéuticos en Holanda, Alemania, los Estados Unidos y Japón que producían cocaína legal para usos médicos. En ese entonces, la producción total de cocaína no excedía 30 toneladas por año (Gootenberg, 1999), aproximadamente el 3,3% de la producción ilegal que en 2008 fue alrededor de 900 toneladas. Es cierto que parte de esta produc-

ción tenía usos diferentes a los médicos, pero estos eran legales, aunque se buscaba controlarlos. Es curioso que para Costa, un economista rigurosamente formado²⁵, la disminución en el 80% en la producción de opio sea indicativa del éxito de las políticas contra las drogas pero que el aumento del 2.900% en la producción de cocaína no sea un indicio de su fracaso.

Si el “éxito” del prohibicionismo se pudiera discutir rigurosa y científicamente, el uso dado a las cifras podría discutirse con el señor Costa. Pero como su posición en el fondo debía ser política, aunque se disfrazara de técnica, porque la ONUDD es un organismo que tiene funciones técnicas pero es básicamente político, la estrategia seguida en sus argumentos fue seleccionar cifras que apoyaban lo que buscaba “demostrar” de antemano despreciando cualquier evidencia que lo contradijera. En otras palabras, el argumento no busca establecer si una hipótesis es cierta o falsa, lo que sería científico, sino probar lo que el sistema 1 de Kahneman le ordenaba a alguien poseedor de una mente recta.

Además, el sistema 2 de Costa cayó en otras trampas puestas por su sistema 1. En su discurso de apertura de la sesión de la CND en 2008 explicó que “las políticas represivas tienen una mala imagen, debido a que tienen “consecuencias no buscadas”. Estas han sido, primero, el surgimiento de un enorme mercado negro controlado por organizaciones criminales. Segundo, “un desplazamiento de las políticas, debido a que las restricciones presupuestales requieren disminuir el gasto en programas de salud pública contra las drogas para aumentar los gastos en policía y otros esfuerzos para hacer cumplir la ley. Tercero, un desplazamiento geográfico, puesto que los cultivos y organizaciones se desplazan de una región a otra y de un país a otro en reacción a las políticas represivas. Cuarto, hay un desplazamiento de mercados: cuando la represión aumenta en un lugar, los traficantes buscan otros mercados” (Jelsma y Thoumi, 2008: 207). Al respecto vale la pena preguntarse: ¿si en el mundo se declara ilegal algo fácil de producir, es posible que un economista como Costa no previera el surgimiento de un mercado negro? ¿Es razonable que no previera que el aumento en el gasto público en la “guerra contra las drogas” haya generado presiones para disminuir el gasto público en otros sectores o limitar su posible aumento? ¿Es razonable que no previera que si se erradican los cultivos ilícitos en una región o país se aumentaría el precio de los productos cosechados y los incentivos para producir en otras regiones?

²⁵ Grado en Ciencias Políticas, Universidad de Torino (1963); Grado en Economía Matemática, Universidad Estatal de Moscú (1967); y Ph. D. en Economía por la Universidad de California, Berkeley obtenido en 1971 (Wikipedia)

De igual manera, ¿es razonable no prever que cuando se cierran algunos mercados los narcotraficantes buscan abrir otros? El punto es que a pesar de su formación, parece que Costa no pudo superar los obstáculos epistemológicos creados por sus intuiciones y sentimientos y argumentó que las consecuencias de las políticas contra las drogas son “no buscadas”, aunque todas son predecibles y esperadas de acuerdo con los modelos comunes de la corriente principal de su profesión²⁶.

Aun aceptando el argumento de Costa de que las políticas prohibicionistas han beneficiado a la sociedad porque han logrado disminuir los niveles de adicción, esto no prueba la bondad de ellas porque no incluye sus costos. Para que el argumento de Costa sea válido se requiere aceptar que la producción, tráfico y consumo de drogas son males sociales tan grandes que justifican el uso de cualquier medida en la lucha contra ellos, independientemente de sus consecuencias y costos, es decir que no habría forma de evaluar su fracaso porque no habría un límite en los recursos que se deberían usar en la lucha contra esa tragedia tan grande. Así los efectos negativos o indeseados de las políticas no serían atribuibles a ellas o a su mala formulación e implementación, sino a quienes violan la ley produciendo, traficando y consumiendo drogas, que son quienes obligan a los Estados responsables a implementar políticas sin considerar sus costos y efectos colaterales. En otras palabras, se requiere estar de acuerdo con una “guerra contra las drogas” extrema. Pero si este fuera el caso, entonces surge otra pregunta: ¿Cuál es la responsabilidad del Estado para aquellos que han sido perjudicados por las “consecuencias no buscadas” de sus políticas? Por ejemplo, si estas generan desplazamientos de cultivos de un país a otro, ¿cuál es la responsabilidad del Estado y las agencias internacionales que promovieron dichas políticas? ¿Deben ellos compensar al país al que se desplazaron los cultivos? De lo anterior no es posible concluir que Costa hubiera querido engañar a nadie, solamente que, aunque él sea un economista, es primordialmente un humano y no un econo, que sus sentimientos e intuiciones predominaron sobre su razón y que posee una mente recta que tiene certeza de que lo que recomienda es bueno.

Consideremos ahora un ejemplo opuesto. Durante largo tiempo muchos, entre los que me incluyo, hemos argumentado que las políticas de drogas han sido un fracaso porque el consumo ilegal no ha disminuido, la violencia en algunos mercados de drogas ha sido muy alta, las erradicacio-

²⁶ Es notable como los traductores del documento fueron más allá que Costa. La versión en inglés menciona “consecuencias no buscadas” pero la versión oficial en español reza “consecuencias inesperadas”. Supongo que el traductor también tenía algunos obstáculos epistemológicos propios.

nes de cultivos llevan a desplazamientos de los mismos sin disminuir la producción de drogas en el mediano y largo plazo, las organizaciones de traficantes han logrado el control territorial en diversos lugares, etc. Con base en estos hechos se concluye que la “guerra contra las drogas y el RICD han sido un fracaso”. Sin duda las políticas de drogas pueden mejorarse, pero la crítica de las convenciones de drogas per se, no de la “guerra contra las drogas”, es muy débil. Para empezar, las convenciones no requieren que los gobiernos implementen políticas del tipo de las aplicadas en la “guerra contra las drogas”. Los Estados tienen todo el derecho de hacerlo, pero para cumplir con el RICD no tienen por qué hacerlo.

La evaluación del RICD es muy compleja y no basta con afirmar que no ha sido útil por las razones aducidas en los argumentos anteriores, porque para que estos sean válidos se requiere hacer un supuesto clave: que el mundo actual es el mismo de 1961, es decir, hacer un “*ceteris paribus*”: si nada hubiera cambiado en el mundo, la afirmación sería válida, pero desde 1961 ha habido muchísimos cambios en el mundo que han estimulado la demanda, la producción y el tráfico de drogas. Entre otros figuran un enorme aumento en la población, en la urbanización y en los niveles de educación, la guerra de Vietnam, el fortalecimiento de la protesta juvenil contra el establecimiento (los movimientos hippies en Estados Unidos durante los sesenta, y “París 1968”), los cambios en las estructuras familiares en todo Occidente, el colapso de la Unión Soviética y el aumento del crimen organizado en ese país, el uso de las drogas para financiar conflictos internos y externos, las crisis económicas en muchos países, los cambios económicos requeridos por la globalización, y el gran aumento en la conectividad. Todos estos cambios debilitaron los controles sociales y contribuyeron al crecimiento del consumo y de la industria de drogas ilegales. Por eso, para evaluar las políticas de drogas no se puede afirmar simplemente que “en la convención se ofreció el cielo y nunca llegamos a él”.

Sin duda, la meta de un mundo sin drogas es utópica y como se argumentó en el capítulo primero, debe considerarse solamente como una meta “aspiracional”, pero para evaluar el resultado de las políticas es necesario determinar, primero, si la situación actual hubiera sido mejor si el RICD no hubiera existido y, segundo, que régimen mundial hubiera dado mejores resultados. Eso nadie lo ha hecho, y en realidad nadie lo hubiera podido hacer con certeza porque las críticas también se hacen con intuiciones formadas por los sentimientos y las experiencias de vida que la razón simplemente valida, lo cual confieso haber hecho en el pasado.

Lo mismo ocurre desde la otra orilla. Con frecuencia en la ONU he escuchado que “las convenciones son tan buenas que 186 países las han ratificado y los gobiernos reiteran su apoyo cada año en la reunión de la Comisión de Estupefacientes”, o que “la producción de cocaína ha disminuido sustancialmente en los últimos años”. Ambas afirmaciones son factuales, pero ninguna prueba nada. Por ejemplo, no tienen en cuenta que la gran mayoría de adhesiones a las convenciones de 1961 y 1971 se dieron antes de que las drogas ilegales fueran un problema en la gran mayoría de países y que una vez ratificada una convención por un país, el costo político internacional de denunciarla puede ser muy alto. Además, la segunda afirmación no considera que los nuevos estimulantes sintéticos y otras drogas han remplazado, por lo menos parcialmente, a la cocaína. En estos casos tampoco es posible establecer cuál hubiera sido la situación actual si se hubieran adoptado otras políticas.

2.2.3. Ejemplos de la pereza del sistema 2 de Kahneman

Los siguientes dos ejemplos ilustran otros casos en los que la razón simplemente se utiliza para confirmar las intuiciones, o en términos de Kahneman, en los que el sistema 2 simplemente valida las intuiciones del sistema uno. En ambos casos se presentan argumentos que utilizan lógicas idénticas pero llegan a conclusiones opuestas y los expositores utilizan adjetivos que descalifican a sus contradictores, pero no los refutan.

Primero, Mera (2010) en su columna de opinión afirma: “Es absurdo que todo extranjero que quiera llegar a Colombia lo pueda hacer libremente, solamente con el pasaporte, y nosotros tengamos que someternos a toda clase de colas, humillaciones, malos tratos, miradas sospechosas y preguntas absurdas para lograr que nos estampillen un sello con la autorización de visitar otro país.” En contraposición, un periodista extranjero podría haber escrito una columna semejante: “Es absurdo que en un mundo con una criminalidad organizada transnacional fuerte, mi país no pueda controlar sus fronteras y exigir requisitos estrictos a los ciudadanos del mayor país productor y traficante mundial de cocaína”²⁷. Al comparar las dos afirmaciones cabe preguntar: ¿cuál de las dos aboga por la justicia?, ¿cuál sería verdadera y cuál falsa? En realidad, ninguna es ni verdadera ni falsa, ambas son simples expresiones de intuiciones y emociones sobre un fenómeno complejo de evaluar, aunque al empezar su columna con “es absurdo”, ambos columnistas rechazan y descalifican posiciones opuestas sin tener

²⁷ Artículos periodísticos sobre este tema en El Tiempo (2012) y Tokatlian (2014) en La Nación.

que demostrar que su posición es rigurosa o científicamente válida. Cada cual defiende sus sentimientos o los intereses de su tribu, pero ninguno demuestra que la posición contraria sea falsa.

Segundo, en varias ocasiones, he asistido a reuniones de grupos que promueven o apoyan políticas prohibicionistas en las que se refieren a las ONG que apoyan las políticas de disminución de daño como “ONG pro droga” porque es de esperar que si se permite el uso no médico o científico de las drogas, aumente su consumo y los niveles de adicción. De igual manera, en reuniones de grupos que buscan cambios en las políticas prohibicionistas actuales he escuchado referencias al RICD y los órganos de las Naciones Unidas que lo encarnan como “pro mafia” porque la ilegalidad de las drogas es un fuerte incentivo para el desarrollo del crimen organizado²⁸. Ambos argumentos postulan un resultado sujeto a verificación empírica, pero ninguno lo hace. Si bien es cierto que un mercado más libre de drogas podría llevar a un aumento en el consumo, también es cierto que la prohibición genera atractivos para el desarrollo de las mafias. El problema es que, como se muestra en el capítulo tercero, ni el consumo ni el crimen organizado tienen causas directas; solamente tienen factores que contribuyen a su desarrollo bajo circunstancias particulares. Por eso, para validar ambas afirmaciones es necesario entender por qué el consumo de drogas y las mafias narcotraficantes se desarrollan mucho más fácilmente en algunas sociedades que en otras. Esto implica un trabajo enorme para el perezoso sistema 2 de Kahneman, que prefiere no hacerlo, y quienes hacen las afirmaciones comentadas terminan satisfechos con su “verdad”, pero sin entender a sus contradictores, ni el fenómeno que se supone que analizan.

2.3. LOS MONÓLOGOS DE SORDOS

Lo expuesto en la sección anterior ilustra las razones por las que los debates sobre las políticas de drogas ilegales tienden a ser monólogos de sordos, en el que cada cual presenta su versión de la realidad y su “verdad” al respecto sin permitir que se cuestionen las bases y fundamentos implícitos en sus argumentos. A continuación se analizan algunas de las razones

²⁸ De acuerdo con estos postulados yo sería una persona despreciable porque de la lectura de mis escritos sobre drogas y porque parte de mis investigaciones de las que surgió este libro, fue financiada por la Open Society financiada por el demoníaco George Soros. De acuerdo con esto, un grupo concluiría que yo sería “pro droga”, pero como ahora soy miembro de la JIFE y como he trabajado en lo que es hoy la ONUDD, para los contradictores del primer grupo, yo sería “pro mafia”. ¡En conclusión, el modelo de la sociedad ideal para mí sería un país formado por adictos mafiosos!

y argumentos encontrados en la literatura sobre drogas psicoactivas, que ilustran la dificultad para la discusión y se resalta la importancia de los paradigmas, las cosmovisiones y los conflictos con la evidencia empírica que se encuentran en muchos casos.

2.3.1. Los discursos sobre el consumo

A. Penalización vs. Despenalización: Carlos Gaviria vs. Álvaro Uribe, profesor brillante versus alumno aventajado

Cualquier mirada amplia a los debates sobre el consumo revela posiciones totalmente opuestas de gentes inteligentes, educadas y honestas. En Colombia Gómez Hurtado (2001) propuso la despenalización del consumo con argumentos libertarios basados en los derechos del individuo. Estos abogan por una evaluación de los costos y beneficios de las políticas contra las drogas, que permita establecer el grado de libertad que puede tener un individuo para usar drogas psicoactivas. La decisión se basaría en una comparación entre el costo para la sociedad de las consecuencias del consumo con el costo de las políticas para regularlo.

La Corte Constitucional tomó una posición diferente y bajo el liderazgo de Carlos Gaviria despenalizó la dosis personal de drogas, argumentando que su sanción violaba el derecho al “libre desarrollo de la personalidad” garantizado por la Constitución. Este es un argumento confuso porque no se basa en una teoría o modelo claros que establezcan cuales son las actividades lícitas por medio de las que un individuo pueda “desarrollar su personalidad” y cuáles son las responsabilidades que los individuos tendrían hacia la sociedad cuando están en ese proceso. Además, si las drogas son un instrumento para el desarrollo de la personalidad, ¿este tiene fin cuando la persona llega a la adultez, o la personalidad puede seguir desarrollándose con ayuda de las drogas por toda la vida? En otras palabras, para justificar el uso de drogas como parte del desarrollo de la personalidad, es necesario tener un modelo o teoría que muestre cuándo y cómo esto se justifica. Por ejemplo, sería necesario que el modelo respondiera preguntas como ¿Qué tanto derecho tiene el individuo que usa drogas para convertirse en una carga para la sociedad?, o ¿qué sistema se debe tener para controlar los costos sociales generados por el consumo de drogas?

El presidente Uribe en 2003 promovió un referendo para penalizar la dosis personal, el cual fue rechazado por el electorado. Sin embargo, la justificación que Uribe dio para prohibir la dosis personal fue la misma que había usado Carlos Gaviria, su exprofesor de derecho, para aprobarla. En el referendo se postula que “*Para promover el efectivo desarrollo de la personalidad, la*

ley castigará severamente la siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas como la cocaína, marihuana, éxtasis u otras similares graduando las penas, según las circunstancias en que se cometa la infracción". Uribe continuó abogando por la prohibición y después de un largo esfuerzo por modificar lo decidido por la Corte Constitucional, logró que el Congreso aprobara el 9 de diciembre de 2009 una reforma que modificó el artículo 49 de la Constitución adicionándole los siguientes incisos:

"El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo, el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos."

Uribe buscaba una versión más restrictiva, pero al final su bancada en el Congreso logró solamente esta versión bastante débil que justifica la represión con base en criterios de salud, y que no penaliza el consumo aunque la posesión de una dosis personal sea evidencia a primera vista, de que quien la tiene violó la ley al comprarla, participando en una transacción ilegal.

Adicionalmente, en el segundo párrafo, se menciona al usuario como "enfermo dependiente o adicto", lo que confirma la hipótesis de que no hay una penalización. Todo esto lleva a preguntar: ¿cuál es el alcance de esta reforma? Usar drogas viola la ley pero no es claro si ese comportamiento configura un delito o simplemente una contravención. Pareciera que este cambio en la Constitución fue una victoria pírrica del presidente Uribe lo que lleva a hacer otra pregunta fundamental: ¿qué sentido tiene cambiar la Constitución para incluir en ella algo que claramente no es fundamental?, o ¿es que el presidente Uribe, demostró que el consumo de drogas es un asunto tan importante que debía ser considerado específicamente en la Constitución? De lo anterior tampoco se puede concluir que Gaviria o Uribe fueran inmorales o quisieran engañar a la gente, solamente que sus sistemas 1 eran distintos y buscaban metas diferentes, y que como tenían mentes rectas, no había posibilidad de que uno convenciera al otro, por lo que al final el enfrentamiento fue político, decidido en una confrontación de poder.

B. ¿Sé que se debe prohibir (o liberalizar) porque yo lo viví!

En contraste con las normas colombianas, la posición prohibicionista extrema alega que “no puede haber una meta distinta a tener un mundo libre de drogas. Los derechos humanos son incompatibles con el abuso de las drogas porque todos los individuos tienen derecho a que su vida no sea dañada por las drogas. Quienes formulan políticas tienen que defender y proteger este derecho. Nadie sirve los derechos e intereses de los usuarios de drogas apoyando su continuo abuso” (Carlsson, 2008). Esta posición coincide con la de Hamid Ghodse, expresidente y líder carismático de la JIFE quien en su discurso en UNGASS-1998 expresó que las personas “tienen un derecho humano a ser protegidas del abuso de las drogas”²⁹. Quienes comulgan con esta posición tienen una visión o meta de un mundo sin drogas, excepto para usos médicos y científicos y como “el consumo es la causa de la adicción”, este tiene que ser totalmente prohibido. Es estos debates con frecuencia se apela a argumentos de autoridad que no pueden ser rebatidos, a menos de que se encuentre una autoridad superior que piense distinto, en cuyo caso tampoco se puede probar nada, solamente se llega a una situación como la de dos niños, en la que si uno arguye: “mi papá es muy inteligente y fuerte” el otro le responde: “pues el mío es más inteligente y musculoso”. En varias ocasiones he escuchado a funcionarios de organismos de control de drogas o de las ONG que apoyan las políticas actuales, argumentar que ellos “saben” que tan graves son los efectos nocivos de las drogas porque ellos son exalcohólicos o ex marihuaneros, etc. Sus argumentos son simples, quienes no hayan experimentado personalmente los efectos de las adicciones, no entienden lo que esto significa y tienen opiniones erradas sobre ellas. Por eso se oponen a cualquier uso no médico o científico de las drogas psicoactivas.

Científicamente el argumento es insostenible porque si se tiene como evidencia una sola observación o la experiencia de una sola persona, estadísticamente no hay manera de llegar a una conclusión generalizable (la muestra no tiene grados de libertad). Además, el haber sido adicto sesga la percepción que se pueda tener sobre las drogas porque como muchos usuarios no se vuelven adictos, la experiencia individual del exadicto puede ser atípica. Lo que se propone es que como los efectos de las drogas son tan nocivos para cada adicto, que la sociedad tiene la obligación de proteger a todo posible usuario, asegurando que nadie tenga contacto

²⁹ Esta también es la posición de Evans (2009). La validez de este aserto es cuestionada por Csete y Wolfe (2007: 14) quienes arguyen que este es un derecho humano definido por la JIFE, pero que no se encuentra en ningún acuerdo internacional sobre derechos humanos o drogas.

con las drogas. En otras palabras, que la sociedad tiene la obligación de proteger al usuario de sí mismo y de sus propias decisiones, sin importar el costo en que el Estado y la sociedad incurran para obtener esta meta.

La debilidad del argumento anterior queda en claro cuando se muestra que experiencias semejantes llevan a diferentes personas a conclusiones totalmente distintas. Hay padres de jóvenes víctimas de sobredosis de drogas que apoyan las políticas prohibicionistas y que lamentan que no hayan sido más restrictivas para que sus hijos no hubieran podido tener acceso las drogas que los mataron. Pero otros dan testimonios igualmente emotivos y crean movimientos que abogan por políticas de reducción de daño, que incluyen la distribución legal y controlada de drogas, para proteger a sus hijos. Estos padres atribuyen la muerte de sus hijos a la carencia de sistemas de apoyo a los jóvenes drogadictos y a sus familias, que los hubieran ayudado a controlar la adicción. Además, expresan preocupación porque las políticas represivas no toman en cuenta las razones y los procesos de toma de decisiones que llevan a que los individuos, especialmente niños y adolescentes, prueben drogas y arriesguen volverse adictos³⁰.

Con frecuencia quienes han trabajado con adictos, especialmente con jóvenes, comparten el argumento anterior: “para saber lo malas que son las drogas hay que haber trabajado con adictos y ver como las drogas han destruido sus vidas”. Muchas de estas personas terminan totalmente convencidas de que la única solución es la prohibición absoluta al uso no médico de drogas. Pero como en el caso anterior, el argumento expresa sus frustraciones (sentimientos), pero su recomendación de política no es defendible científicamente.

Muchas de las críticas a las políticas actuales tienen una lógica semejante a la de quienes las apoyan. Quienes han vivido en sociedades en las que el narcotráfico ha generado niveles muy altos de violencia, afirman que ellos sí saben cuáles son las consecuencias de las políticas contra las drogas, por lo que es necesario cambiarlas. Como se verá más adelante, estas posiciones también están determinadas por experiencias en situaciones específicas que difícilmente son generalizables. Sin embargo, sus proponentes no dudan de la certeza de sus posiciones porque estas responden a sus sentimientos y vivencias, validadas por la razón.

³⁰ Las presentaciones de familias cuyos hijos murieron por sobredosis hechas en la 52ª reunión del Consejo Internacional de Alcohol y Adicciones (ICAA) en 2009 a la que asistí, fueron dramáticas.

Los párrafos anteriores ilustran la dificultad de lograr un consenso con respecto al grado de tolerancia que una sociedad debería tener hacia el consumo de drogas psicoactivas y hacia la forma de manejarlas.

Los argumentos en los debates sobre las drogas cubren una gama enorme de posiciones. En un extremo están quienes tienen como meta el ideal de un mundo sin drogas; en el otro quienes alegan que el consumo, producción y tráfico de drogas no es un asunto en el que el Estado deba intervenir; y en el medio están quienes consideran que es necesario tolerar y regular el uso de dichas drogas para minimizar los costos que la sociedad padezca por la adicción de sus ciudadanos porque no hay forma de eliminarlas. Las posiciones extremas son simples: todo o nada, blanco o negro, sin grises y están influenciadas por sentimientos muy profundos, ideologías muy fuertes y mentes muy rectas, mientras que en el grupo intermedio la diversidad es enorme: unos formulan sus argumentos desde paradigmas de la ciencia social o de la salud pública, otros desde enfoques de justicia social, y otros simplemente por razones pragmáticas, etc. Sin embargo, aunque sus proponentes lo nieguen, sus posiciones están altamente influenciadas por los paradigmas e intuiciones de cada cual. Por eso, en este grupo intermedio hay posiciones encontradas y una gran diversidad de críticas a las políticas actuales contra las drogas, a pesar de lo cual dentro de este grupo la posibilidad de un diálogo productivo es más alta que con los intentos de dialogar con los extremos, en donde las posiciones son mucho más fundamentalistas.

2.3.2. Diálogos sobre el problema de la producción y el tráfico de las drogas ilegales

Para poder formular y evaluar las políticas contra la producción y tráfico de drogas es necesario comprender las razones o factores que determinan la ventaja competitiva en drogas ilegales. Si no se entiende por qué un país produce, trafica con drogas ilegales o concentra estas actividades, no es posible diseñar políticas efectivas, o identificar los factores por los que las políticas actuales logran o no los resultados que se proponen. Afirmar simplemente: “hay que cambiar las políticas porque las actuales no funcionan”, no contribuye a entender por qué no funcionan, ni a identificar las políticas que podrían funcionar.

Los debates sobre estos temas en Colombia tienden a ser ideológicos, emotivos y frecuentemente justificativos y exculpatorios del desarrollo de la industria de drogas ilegales en el país. En estos se expresa frecuentemente que Colombia ha sido una víctima de las políticas mundiales erradas, que debe ser comprendida y ayudada por el resto del mundo. En muchos

casos el argumento se presenta como si los narcotraficantes colombianos no fueran compatriotas que se han beneficiado del negocio ilegal al que han entrado voluntariamente y cuyas inversiones y gastos no hubieran beneficiado a otros colombianos, sino simples generadores de costos a una sociedad de la que no forman parte. Infortunadamente, esta posición no es muy útil para formular políticas que resuelvan “el problema de las drogas”.

A. Los Argumentos desde el marxismo y las teorías de la dependencia

Un número importante de analistas colombianos considera la producción y tráfico de drogas ilegales en Colombia y América Latina como una expresión de las relaciones de dependencia entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado. Según estos, la producción y tráfico internacional de drogas ilícitas son el resultado de la naturaleza y características del sistema capitalista mundial y reflejo de la profunda desigualdad de poder en las relaciones internacionales, la cual convierte en víctimas a los países productores de coca y de cocaína. De acuerdo con esta teoría, la riqueza de los países desarrollados ha sido alcanzada mediante la explotación del Tercer Mundo cuya pobreza es el otro lado de la moneda de la riqueza del primero. Con respecto de las drogas, los Estados Unidos imponen sus políticas a los países tercermundistas con el fin de alcanzar sus propias metas económicas o de dominación. Dentro de este marco de referencia, el capitalismo y el imperialismo son los puntos claves para el análisis, no las drogas; y la motivación que impulsa y respalda las políticas estadounidenses contra las drogas es el beneficio económico o geopolítico. Los Estados Unidos identifican a los países andinos con el narcotráfico y utilizan ese hecho como un pretexto para legitimar mecanismos represivos hacia ellos y hacia algunos grupos humanos. Los argumentos históricos, institucionales, morales, religiosos y de salud pública que se utilizan para justificar y explicar las políticas estadounidenses son simplemente cortinas de humo para esconder las razones reales, que son económicas y políticas. Las metas verídicas (ocultas) son asegurar las ganancias y la hegemonía de los Estados Unidos (Rojas, Burgos y Sanabria, 1993: 70-71). Estos trabajos también perciben las políticas antidrogas de inspiración estadounidense como ataques directos contra la soberanía de los países andinos.

En Colombia ha sido creencia común que el prohibicionismo y las políticas represivas contra las drogas se han formulado para que los Estados Unidos capturen las utilidades del negocio ilegal. Esta creencia se basa en modelos marxistas y de la teoría de la dependencia en los que la “acu-

mulación primaria de capital” surge de las utilidades del capital que son la única fuente de la inversión en las economías de los países capitalistas.

Dentro de este marco, la explicación más común del desarrollo de la industria ilegal, que ha contado con la adhesión de analistas de todo el espectro político colombiano, ubica la causalidad en la demanda de drogas que existe en los Estados Unidos y en la pobreza de los campesinos latinoamericanos. Para muchos de estos autores, las drogas ilegales también son un flagelo, es decir una aflicción o calamidad sobre la cual los países andinos productores de cocaína no pueden tener ningún control. Por eso, la afirmación: “cuando hay demanda, hay oferta”, se presenta como prueba definitiva y contundente de que el problema no ha sido causado por “habitantes pobres y miserables” que tratan de ganarse la vida satisfaciendo la demanda internacional de drogas (Santos Calderón, 1989: 105; Cano Isaza, 1997; Caballero, 1996: 139 entre otros).

Es posible detectar dos variaciones de esta postura. Una, moderada, que afirma simplemente que los colombianos pobres no tienen alternativas y aprovechan la existencia de la demanda estadounidense (Tovar, 1994), y otra que considera a los países latinoamericanos como pequeños actores y víctimas dentro de un gran negocio internacional (Santos Calderón, 1989; Cano Isaza, 1997)³¹.

La condena de Cano Isaza (1997) a la “descertificación” de Colombia en marzo de 1997 por parte de los Estados Unidos, publicada en el periódico *El Espectador*, es especialmente importante³²: “El gobierno de los Estados Unidos, con su arrogancia característica, se proclama como el que universalmente ejerce el veto sobre los países productores de cocaína y heroína, cuyo único pecado ha sido el acto infortunado de que algunos de sus ciudadanos decidieron convertir sus tierras en inmensas plantaciones de coca y amapola, con sus complejos industriales para procesar, elaborar y distribuir al por mayor las drogas que se derivan de dichas plantas, con el fin de proveer al número creciente de consumidores de estupefacientes en el mundo, quienes, paradójicamente, son principalmente jóvenes estadounidenses”.

³¹ La pobreza también ha sido un argumento explicativo popular en Bolivia y Perú: “La comunidad internacional ha llegado progresivamente a entender el vínculo que existe entre el fenómeno de la coca-cocaína y la extremada pobreza en nuestro país” (Quiroga, 1990: 3). Fajardo (1993).

³² Porque su autor es hermano de Guillermo Cano, el director de *El Espectador*, asesinado por el Cartel de Medellín el 17 de diciembre de 1986 y porque este periódico se caracterizaba por su línea dura en contra del narcotráfico.

Antonio Caballero expresa una postura más compleja, argumentando que la demanda de drogas crea su propia oferta, y que la mayor parte del valor agregado y de las ganancias de la industria ilegal de las drogas tiene lugar en las naciones desarrolladas. Más aún, que las enormes ganancias de las drogas en los países principalmente consumidores son la razón principal que respalda las actuales políticas represivas. Así, desde mediados de los años ochenta repetidamente presenta una visión en la que Colombia es víctima de las políticas estadounidenses que promueven el prohibicionismo como mecanismo de generación de riqueza en ese país y que bloquean el desarrollo de la economía legal colombiana. Las siguientes citas de sus columnas muestran claramente esta posición: “¿Cuándo reconocerá el hecho evidente de que la prohibición **ES** el negocio? [...] Su política puede ser inmoral: pero gracias a ella el negocio de la droga es un gran negocio, y es un negocio de Estados Unidos. En cambio la política de los Bedoya o los Samper, y de todos sus antecesores de los últimos 30 años, no solo es inmoral sino, además, en la práctica, contraproducente: lejos de generar para Colombia riqueza alguna, la ha sumido en la corrupción y en la violencia. A Estados Unidos el negocio de la droga le aumenta el Producto Interno Bruto. A Colombia lo destruye” (Caballero 1996: 139); “Por una parte, la guerra (nuestra guerra) se alimenta de ‘lo que produce el país’: de lo único que le dejan producir rentablemente al país, que es la coca” (Caballero, 2004a); “Los ‘vínculos con el narcotráfico’ son lo de menos. Todos los colombianos los tenemos, como tenemos amebas. Hasta las beatas de Medellín llamadas ‘las peinaditas’ de que hablaba aquí hace días Héctor Abad, hasta nuestros dos cardenales *papabiles*, monseñor Darío Castrillón y monseñor Alfonso López Trujillo. Tal vez no tengamos tan vigorosos vínculos con el narcotráfico como los que tienen los norteamericanos, que consumen y pagan toda la droga que se produce en Colombia” (Caballero, 2004b); “Un gobierno (de los Estados Unidos) que, al verse incapaz de hacer que sus ciudadanos cumplan las leyes que prohíben el consumo de drogas, les traslada los costos a los países productores, mientras guarda para sí mismo el beneficio” (Caballero, 2006)³³; y repite más tarde: “Si el Estado norteamericano es incapaz de hacer cumplir sus leyes allá, no es

³³ Esta última afirmación implica que el gobierno Colombiano no tiene obligación de hacer cumplir sus leyes porque dentro del paradigma de Caballero estas fueron impuestas, pero puede ser un boomerang puesto que un Antonio Caballero estadounidense podría expresar lo mismo desde un punto de vista opuesto: “Un gobierno (de Colombia) que, al verse incapaz de hacer que sus ciudadanos cumplan las leyes que prohíben la producción de drogas, les traslada los costos a los países consumidores, mientras guarda para sí mismo un beneficio”.

claro por qué se arroga el derecho de vigilar el cumplimiento de las leyes de aquí” (Caballero, 2009). Estos argumentos se repiten periódicamente³⁴.

En una columna más mordaz, titulada “Los verdaderos criminales” (Caballero 1999: 147), afirma que los estadounidenses inventaron (sic) el consumo masivo de drogas, que ciudadanos estadounidenses promovieron los cultivos ilegales en Colombia y que el gobierno de los Estados Unidos no pudo imponer sus leyes en su propio territorio y decidieron exportarlas para imponerlas en el extranjero. Estos desarrollos han producido un enorme negocio para los Estados Unidos. Los bancos de los Estados Unidos se quedan con un 95% de las ganancias de la industria ilegal, cuya ilegalidad las hace fantásticamente grandes. El gobierno de los Estados Unidos logra que los gobiernos de los países productores concedan espacio aéreo para sus aviones, logra vender armas y herbicidas y muy probablemente utilizaría el asunto de la industria ilegal para quedarse con el Canal de Panamá³⁵.

En Colombia muchos han comulgado con las posiciones mencionadas y agregan sutilezas a esos argumentos. Orejuela Díaz (1997) argumenta que el gobierno americano forzó al gobierno de Julio César Turbay (1978-1982) a fumigar desde el aire la marihuana cultivada en la Sierra Nevada de Santa Marta por razones puramente proteccionistas: “Fue claro que el enemigo a ser atacado no era la marihuana sino la marihuana colombiana en beneficio de la marihuana americana. La meta fue controlar un mercado con ventas al detalle de cerca de 25.000 millones de dólares” (p. 29). Como se verá en capítulos posteriores, esta afirmación simplemente desconoce o desprecia la historia de la prohibición de las drogas en los Estados Unidos, en donde la marihuana fue ilegal a nivel federal desde 1937, mucho tiempo antes de que su demanda creciera en los años setenta por lo que la motivación de la prohibición a la marihuana no tuvo nada que ver con las utilidades de la industria ilegal mencionadas por Orejuela Díaz. Arango y Child (1985: 31-38) dedican un capítulo titulado “*La bonanza que se llevó el Tío Sam*” en el que desarrollan un argumento semejante. La implicación es clara: la meta de la política estadounidense es lograr que ciudadanos americanos capturen las utilidades, descontando los hechos de que quienes compran drogas en los Estados Unidos gastan ingresos generados en ese país, y de que los adictos generan costos a esa sociedad; lo importante es generar utilidades aunque sea a expensas de sus propios ciudadanos,

³⁴ Caballero (2010) en donde reitera casi todos los argumentos anteriores.

³⁵ Desde luego, Caballero no explica por qué si su argumento es válido, los Estados Unidos no declaran ilegales otros productos, con el fin de aumentar sus ganancias.

aunque el ingreso nacional no aumente y posiblemente caiga debido al crecimiento de la adicción.

Luis Carlos Restrepo³⁶, afirma algo semejante: “La problemática de las drogas expresa una faceta más del enfrentamiento Norte-Sur, presentándose su producción y tráfico como una actividad típica del capitalismo periférico, la materia prima es producida por los países subdesarrollados, mientras el mayor valor agregado se genera y acumula en los países consumidores. Las grandes ganancias del negocio quedan en manos de los importadores y distribuidores de los países ricos, que se favorecen con la represión al poder mantener altos márgenes de ganancia y un manejo monopólico del mercado” (Restrepo, 2001: 22). En esta visión lo típico de los países subdesarrollados no es producir drogas sino productos básicos que son exportados a precios bajos y que generan prosperidad en los países desarrollados, lo cual claramente beneficia la economía de los Estados Unidos: “Pues ya sabemos que si genera ganancias y favorece la acumulación de capital, en la sociedad mercantil todo está permitido” (Restrepo, 2001: 25); además, “la economía ilegal sirve de locomotora que impulsa a la economía legal, [...] negocio que a muchos beneficia, en especial a los banqueros, para quienes estos recursos resultan bienvenidos” (Restrepo, 2001: 26).

El respetado historiador Hermes Tovar (1994) reconoce la importancia de factores morales en la formulación de las políticas de drogas en los Estados Unidos y adhiere a la visión del problema de la teoría de la dependencia: “El tema no puede ser reducido a un debate moral, conforme lo han planteado los Estados Unidos y los países aliados, contiene otras realidades dramáticas para los latinoamericanos, que tienen que ver con la defensa de sus ingresos y con el mejoramiento de sus precarias condiciones de vida. También con la lógica del capital y del mercado, que contribuye a la consolidación de estas economías de grandes beneficios. La decisión de cultivar coca de sectores pauperizados y pobres de la sociedad andina, no es producto de su propia voluntad, sino que proviene de otros factores

³⁶ Un brillante psiquiatra que durante más de seis años fue el Alto Comisionado de Paz del presidente Uribe y que en 2009 fue presidente del partido de la U desde donde promovió los fallidos cambios constitucionales requeridos para permitir la segunda reelección del presidente Uribe. A principios de 2012 el doctor Restrepo fue acusado de haber colaborado en la falsa desmovilización de civiles que se hicieron pasar por guerrilleros de las FARC. Después de no asistir a varias audiencias a las que fue conminado, la fiscal general le dictó orden de detención, pero el doctor Restrepo salió del país con destino desconocido. A pesar de que a finales de marzo del mismo año una jueza revocó la orden de aseguramiento, hasta hoy (marzo de 2015), el doctor Restrepo no ha regresado al país aunque frecuentemente expresa opiniones en la prensa. El doctor Restrepo además escribió el prólogo laudatorio al libro de Orejuela Díaz citado anteriormente.

propios de su desarrollo y de las oportunidades que les ofrece la sociedad capitalista. El conjunto de necesidades biológicas y sociales lanza a estos sectores marginados de la economía a la órbita de la ilegalidad, con las alternativas de satisfacción rápida de cuanto el mercado siempre les negó” (p. 88). Este argumento deja sin explicar un punto importante: los campesinos colombianos no produjeron ni una hoja de coca para exportación, mientras la cocaína fue legal. Es decir, si no fuera por el prohibicionismo, los pobres campesinos no hubieran apelado a la coca para satisfacer sus necesidades básicas.

Restrepo Pombo (2009) concuerda con los asertos anteriores y en un artículo sobre “la gran hipocresía de los Estados Unidos” comenta la fuerte reacción en la prensa al uso de drogas por parte de personalidades del deporte y la farándula:³⁷ “La imagen de Phelps³⁸ inhalando de una pipa de cristal comenzó a circular por todos lados y a muchos nos pareció graciosa: al fin y al cabo el nadador, de 23 años, no estaba haciendo nada espantoso. Estaba fumando marihuana: algo que ya escandaliza a muy pocos en el mundo. Menos en Estados Unidos, [...] me parece que todo el asunto no es más que una patética prueba del doble discurso que hay en Estados Unidos sobre el consumo de drogas —y en general de la falsa moral: me recuerda al affaire del pezón de Janet Jackson hace unos años³⁹—. En el país más consumidor del planeta se sigue insistiendo en la prohibición y penalización del consumo y en la lucha armada contra el tráfico. Una política que ha demostrado ser, una y otra vez, absolutamente infructuosa. No citaré acá las cifras que lo prueban: sería llover sobre mojado [...] Por supuesto en Estados Unidos la legalización no es una posibilidad. Y no porque la gente no lo quiera. Según una nota publicada en esta revista —que cita al Wall Street Journal como fuente— 76 por ciento de los estadounidenses están a favor de buscar nuevas opciones frente a la lucha contra el consumo de drogas. Pero el establecimiento y el gobierno estadounidense no parecen entenderlo. O sí, lo entienden perfectamente: pero al final no les conviene acabar con un negocio que les deja enormes ganancias”.

Guerrero Albán (2005: 28) tiene una presentación más académica con argumentos semejantes: “En el caso de la coca, el capital del combatido

³⁷ Esta cita es especialmente reveladora por provenir del redactor de la sección de cultura de la Revista Semana, la principal del país, por lo que tiende a reflejar precisamente las creencias de la sociedad y de sus elites.

³⁸ Campeón olímpico de natación.

³⁹ Esto se refiere a un incidente durante el intermedio del Super Bowl de 2004 en el que Justin Timberlake haló el traje de Janet Jackson dejando a la vista un pezón.

alcaloide ha sido capaz de irrigar de exuberantes ganancias la economía colombiana y la economía mundial. Este mercado, en sus círculos mágicos de oferta y demanda, ha envuelto a los más puros defensores de la sana empresa y de la doble moral. No olvidemos que cuando las ganancias del capital pasan del 300%, no hay crimen que lo arredre, aun a riesgo de la ruina y la muerte para quienes emprendan la aventura [...] Colombia se convirtió en el mayor productor de cocaína a finales de los años setentas. La explicación encuentra sus raíces en las políticas sociales y económicas impuestas por los Estados Unidos a los países pobres de América Latina, caso particular Colombia, que por más de un siglo ha sido obligada a acatar sagradamente las decisiones provenientes de Washington” (p. 18)⁴⁰. Este autor difiere de los anteriores en cuanto reconoce que en Colombia el narcotráfico ha generado grandes ganancias, aunque reafirma la hipótesis de la dependencia externa.

El libro de Guerrero Albán, un estudioso nacido y criado en el Putumayo, es un clamor contra un mundo injusto y una apología de las actividades ilegales como forma de rebelión contra esa injusticia. El autor clama por el ejercicio de la soberanía nacional frente a la imposición de políticas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el Banco Interamericano y otros organismos controlados por los Estados Unidos, cuya meta es solamente la explotación de los pueblos atrasados del mundo. La bibliografía del libro de Guerrero Albán es muy reveladora: no incluye ninguno de los principales trabajos sobre drogas ilegales en Colombia, no tiene ninguna referencia a la literatura publicada fuera de Colombia y su fuente más común son artículos en la revista *Deslinde* publicada por el *Centro de Estudios del Trabajo* donde labora el autor y cuya página en la red indica que es un centro que busca hacer estudios con un enfoque nacionalista. La casi totalidad del resto de referencias son de autores de izquierda que refuerzan las posiciones de Guerrero Albán. Otras son fuentes de datos, pero en ningún caso confronta un argumento opuesto para mostrar por qué está errado. Este es un ejemplo clásico de un trabajo que busca confirmar las conclusiones más generales derivadas de la teoría desarrollada dentro de un paradigma concordante con los sentimientos e intuiciones del autor y que desconoce toda la literatura producida fuera de él.

⁴⁰ Es interesante como estas afirmaciones no llevan al autor a preguntarse por qué en Ecuador, al otro lado de la frontera en la que él reside, no sucedió lo mismo que en Colombia; ¿por qué si nadie se arredra ante la posibilidad de una ganancia tan grande, los ecuatorianos si se arredraron? O ¿será porque los Estados Unidos impusieron en Ecuador políticas sociales y económicas diferentes a las que impusieron en Colombia?

Estos autores adhieren, al menos implícitamente, al paradigma tradicional de la izquierda basado en el capitalismo primitivo en el que la única forma de acumulación de capital en una sociedad proviene de la explotación de los trabajadores por los capitalistas. En el mundo actual este concepto se puede extender a la generación y captura de rentas, por lo que “negocio” puede ser cualquier actividad que sea rentable para el negociante, sin importar si esta sea legal, ilegal, o si presta un servicio o produce un bien o genera un mal social. Esto concuerda con las vivencias dentro del “capitalismo salvaje” colombiano en el que los privilegios, la corrupción, la extorsión y otras formas de obtener dinero son “negocios”⁴¹, aunque en realidad sean simplemente negociados o formas de extracción de riqueza o transferencias ingreso que le cuestan a la sociedad pero que no contribuyen al bienestar social. Lo importante es obtener rentas extractivas, no lo que para los economistas ortodoxos serían ganancias normales.

Esta concepción del mundo genera intuiciones y una cosmovisión que determinan la interpretación de la evidencia de manera incomprensible para quienes se hayan formado en otros paradigmas. Por eso, los economistas de la corriente ortodoxa al escuchar estos argumentos simplemente no encuentran como relacionarse con ellos, y como si fueran escritos en un idioma extranjero que no conocieran, los dejan a un lado y continúan sus discusiones dentro de su paradigma y ciencia normal.

En un interesante artículo de muy buen nivel académico, Antonio Caballero rechaza la “guerra contra las drogas” como una guerra ajena que ha tenido consecuencias devastadoras para el país pero a la vez resalta la importancia de factores internos como determinantes de los problemas colombianos: “El narcotráfico no ha creado prácticamente ninguno de los problemas sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta Colombia: se ha limitado a potenciarlos y complicarlos todos. La violencia, la corrupción, la incapacidad del Estado, la desigualdad económica, la lucha por la tierra, la insurgencia guerrillera armada, existían ya desde mucho antes. El narcotráfico con sus ingresos millonarios y la capacidad de perturbación consustancial a su ilegalidad, no ha hecho otra cosa que agravarlos y profundizarlos [...] Los dineros abundantes y

⁴¹ El reportaje de Galdos (2014) sobre la venta de vírgenes causó una fuerte reacción en Medellín. En él, dos jóvenes que buscaban prostituir niñas menores de edad explicaron simplemente que “en esto se juega con la inocencia. Esto no es un asunto del corazón o de sentimientos. Esto es un negocio”. El problema es que aunque haya muy pocos “capitalistas salvajes” como estos, que puedan actuar sin controles sociales, su capacidad de causar daños a la sociedad es enorme.

los métodos expeditos del narcotráfico vinieron a fomentar la catástrofe que ya existía en ciernes; y, durante un tiempo, a disfrazar sus causas” (Caballero, 2000: 130-131). Este diagnóstico también resalta la importancia de los choques entre paradigmas, puesto que otros entre los que me incluyo, estamos totalmente de acuerdo con el diagnóstico, pero han derivado conclusiones completamente distintas, como se verá más adelante. No hay duda de que mis intuiciones han sido muy diferentes a las de Antonio Caballero.

Como se ha expresado la gran mayoría de los autores mencionados trata de explicar y justificar el surgimiento de los cultivos ilícitos en Colombia como resultado de la injusticia del sistema capitalista mundial y la pobreza del campesinado. Pero desde finales de la década de 1970 la participación colombiana en la industria de la coca-cocaína ilegal ha sido muy diferente a la de Bolivia y Perú. El desarrollo de la industria de cocaína ilegal en Colombia no se basó en los cultivos sino en la manufactura y en el narcotráfico. En efecto, hasta principios de los años noventa los cultivos ilícitos en Colombia no fueron considerados como una parte importante de la industria ilegal. Es cierto que Colombia es el único país que ha tenido cultivos importantes de marihuana, amapola y coca, las tres plantas que son la materia prima de las drogas ilegales de base vegetal más importantes en el mundo, pero la principal fuente de ingresos por drogas ilegales en el país ha provenido de la manufactura, exportación y tráfico internacional de drogas. Además, los cultivos de coca son relativamente recientes cuando se los compara con los bolivianos y peruanos y los de heroína cuando se los compara con México y otros países. Estos surgieron como respuesta a la demanda de los traficantes colombianos por pasta de coca y base para producir cocaína, y de opio para producir heroína. Más aun, en la gran mayoría de lugares en los que se encuentran los cultivos, estos no tienen raíces tradicionales como en Bolivia y Perú, hechos que llevan a cuestionar la importancia que los autores mencionados dan a los cultivos, puesto que el surgimiento de la industria de drogas ilegales en el país no tuvo sus raíces en ellos. No hay duda de que la pobreza del campesinado cocalero genera más empatía para justificar esas actividades que las organizaciones traficantes asociadas a altos niveles de violencia y terrorismo, pero esto no justifica desconocer la importancia de las redes criminales del narcotráfico y el apoyo implícito que le da parte de la ciudadanía, el cual es necesario para que toda actividad criminal organizada subsista.

B. ¡Los consumidores deben pagar!

Fandiño y Machado (2003), consolidaron los argumentos anteriores y elaboraron una propuesta de investigación muy sofisticada con la idea de cuantificar los costos que en Colombia había incurrido debido a la prohibición a las drogas, evidentemente impuestas por los Estados Unidos y los demás países consumidores. El modelo implícito desarrollado en este documento es claro: primero, hay países consumidores de drogas y hay otros que son solamente productores. Segundo, el consumo surge en países capitalistas en donde la anomia, el stress, la falta de sentido de la vida y otros problemas estructurales hacen que muchos ciudadanos requieran drogas psicoactivas para sobrevivir⁴². Tercero, los gobiernos de estos países deciden prohibir el uso de estas drogas, yendo en contravía de los deseos y demandas de sus ciudadanos⁴³. Cuarto, la prohibición genera altísimos costos en los países productores donde se crean organizaciones criminales que buscan satisfacer la demanda de los países consumidores, aumenta la violencia, se corrompe el sistema político y se desvía el gasto público para luchar contra las drogas ilegales. Quinto, todo lo anterior implica que los países consumidores deban pagar una “tasa retributiva” a los productores para compensarles el daño “que pagan las naciones productoras, víctimas del proceso de división internacional del trabajo que las coloca como proveedoras de materias primas, también en el caso de los ilícitos”⁴⁴ (p. 39).

La idea de este documento era hacer un estudio con un grupo asesor de expertos reconocidos que elaborara una metodología apropiada para estimar la “tasa retributiva”. El trabajo empírico sería hecho por investigadores del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad

⁴² Claro que esto desconoce el hecho de que en Corea del Norte, posiblemente el país más comunista del mundo actual, durante mucho tiempo haya habido un consumo muy alto de opio y marihuana y que en los últimos años la producción y consumo de anfetaminas ilegales también haya llegado a niveles entre los mayores del mundo.

⁴³ Agradezco a mi colega Absalón Machado, a quien respeto y con quien concuerdo en muchas de sus interpretaciones sobre los problemas de la sociedad colombiana, que me hubiera proporcionado este estudio. Sin embargo, al hacer esta afirmación Fandiño y Machado simplemente “saben” que la opinión pública estadounidense no apoyaba las políticas contra las drogas, lo cual lamentablemente muestra su poca familiaridad con la sociedad estadounidense.

⁴⁴ En este esquema se desconoce que muchos colombianos han buscado beneficiarse y se han beneficiado de la industria de drogas ilegales. Supongo que si el estudio se hubiera llevado a cabo tendría que haber incluido un análisis de costos y beneficios, no solamente de costos.

Nacional y los resultados presentados a las Naciones Unidas para buscar financiación para compensar a los países productores⁴⁵.

Aunque el estudio no logró tener financiación por lo que no se llevó a cabo, la idea de la “tasa retributiva” ha seguido siendo atractiva dentro de algunos círculos colombianos, por ejemplo, el expresidente Ernesto Samper (2013) acoge el argumento sobre la “tasa retributiva. Otro trabajo en la misma línea es el de Mejía y Restrepo (2014) quienes presentan una teoría simple de la economía política de la prohibición que divide a los países en productores, de tránsito y consumidores. El argumento es que el consumo de drogas genera costos sociales que incluyen entre otros “los costos que el sistema de salud en los países consumidores tendrían que pagar para tratar usuarios dependientes y problemáticos de drogas, las pérdidas de productividad asociadas al consumo problemático de drogas y los costos de implementar políticas para reducir el consumo de drogas (prevención, tratamiento y rehabilitación entre otros)” (Mejía y Restrepo, 2014: 27). Con la prohibición los países consumidores terminan transfiriendo una parte importante de estos costos a los países productores y de tránsito. El resultado de la prohibición son mayores precios y una disminución en los costos que los países consumidores tienen que incurrir para enfrentar su problema, pero “los países productores y de tránsito terminan pagando un alto costo en términos de violencia, corrupción y la pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado, entre otros” (Ibídem, p. 28).

A continuación estos autores presentan una analogía que resalta el problema de la violencia en algunos países “productores”: “supongamos por un momento que todo el consumo de cocaína en los Estados Unidos desaparece y se transfiere a Canadá. ¿Las autoridades estadounidenses estarían dispuestas a enfrentar a las redes narcotraficantes al costo de que la tasa de homicidios en Seattle subiera de 5 a cerca de 150 por 100.000 habitantes con el fin de prevenir los envíos de cocaína a Vancouver? Si su respuesta es ‘tal vez no’,...esto es exactamente lo que Colombia, México y otros países latinoamericanos han hecho durante los últimos 20 años”

⁴⁵ Es interesante que en la propuesta se incluye mi nombre como posible miembro del comité asesor y como posible asesor especial del grupo de investigación. Recuerdo haber hablado con el doctor Fandiño al respecto y haberle expresado mi pesimismo respecto de la viabilidad del proyecto. Mis objeciones eran múltiples e incluían la imposibilidad de establecer causalidad, como se verá en el capítulo tercero, y de cuantificar los daños. Además, le expliqué que la jurisprudencia reciente en el mundo iba en contravía de lo propuesto, en cuanto los productores de productos adictivos como el alcohol y el tabaco cada vez más estaban siendo considerados responsables de los daños generados por el consumo.

(Ibídem, p. 28). La conclusión es este ejercicio es que los países “productores” deben compensar a los productores y de tránsito.

El argumento de Mejía y Restrepo se fundamenta en varios supuestos cuestionables:

- Primero, la división entre países productores, de tránsito y consumidores no es realista. En efecto, los Estados Unidos son uno de los principales, sino los mayores productores de drogas psicoactivas ilegales y no tienen los niveles de violencia hipotéticos de Mejía y Restrepo. Además, Colombia, México y otros países latinoamericanos han sido consumidores de drogas psicoactivas aunque en ellos la cocaína no haya predominado. Sin embargo, el hecho es que en América Latina la adicción tiene mucha menos prioridad en la sociedad y en las políticas del Estado que en los Estados Unidos.
- Segundo, el argumento supone que las políticas actuales han disminuido el consumo de drogas en los Estados Unidos, lo cual es debatible puesto que muchas encuestas muestran que la disponibilidad de drogas es muy alta. El punto es que este supuesto debe ser respaldado empíricamente.
- Tercero, el argumento también supone que los altísimos niveles de violencia asociada a las drogas ilegales experimentados en algunos momentos en Colombia, México y Centro América son “naturales” y se reproducirían en los Estados Unidos. Lo extraño es que en la gran mayoría de los países del mundo en los que hay narcotráfico, como se discutirá en el capítulo décimo tercero, las drogas ilegales no han estado asociadas a niveles de violencia comparables a los que en algunos momentos han padecido Colombia, México, El Salvador, Honduras o Guatemala. El punto es que esos niveles no son “naturales” sino consecuencia de la estructura, normas y órganos de cada sociedad.

La pregunta que me asalta después de analizar este trabajo es hasta qué punto las intuiciones de Mejía y Restrepo, quienes crecieron durante el narcoterrorismo en Medellín, no han sido determinadas por esas vivencias⁴⁶.

C. El reflejo de los argumentos en las expresiones artísticas y culturales

Los trabajos y asertos anteriores han expresado y confirmado creencias exculpatorias y justificativas del imaginario colombiano, cuya verdad nunca se cuestiona pues son “obvias”. Estas han sido reforzadas por otras

⁴⁶ Debo aclarar que respeto a estos autores con quienes tengo interacción en el ámbito académico y que he aprendido de sus trabajos.

expresiones culturales como las letras de los “corridos prohibidos”, canciones populares de raíz mexicana, que cuentan historias de traficantes, guerrilleros, campesinos cocaleros y otros personajes asociados a la industria de la cocaína ilegal. Estas canciones, con nombres como “no soy culpable”, “el rey de los capos”, “el corrido del cocalero”, “el cartel de Cali” y “el gran mafioso”, han sido muy populares en las zonas cocaleras y los barrios pobres de las grandes ciudades colombianas y ofrecen una apología del narcotráfico y de las actividades económicas ilegales. Ellas pintan a Pablo Escobar como un benefactor añorado, la policía como corrupta, el Estado como un enemigo del pueblo, la sociedad estadounidense como dependiente de las drogas y la causa del problema de las drogas, los traficantes exitosos como héroes y modelos a seguir: empresarios que tienen éxito debido a su sagacidad y valentía que hacen algo que los demás no son capaces de hacer, y al sistema judicial americano como discriminador contra los colombianos. En los años ochenta y noventa muchas de estas canciones fueron creadas por encargo de los narcotraficantes colombianos.

Las novelas de la televisión tienden a reflejar lo que en la cultura se considera importante y cotidiano, puesto que responden al *rating* de la audiencia y por tanto son expresión de las creencias más arraigadas dentro de una cultura. Durante los últimos 15 años las más exitosas han estado relacionadas con el narcotráfico y el paramilitarismo: “El Cartel”, “Sin Tetas no hay Paraíso”, “Rosario Tijeras”, “El Capo”, “EL Capo 2” “Las Muñecas de la Mafia”, “La Reina del Sur” y otras similares han tenido *ratings* muy alto y han dominado el horario de mayor audiencia en la televisión. En 2012 “Escobar el Patrón del mal” fue un éxito espectacular seguido por “los Tres Caínes” sobre la vida de los Castaño. Las tramas de estas novelas son simples y las metas de sus personajes son fundamentalmente primarias: dinero, sexo y poder abusivo; y para lograrlas hacen uso irrestricto de la fuerza y de la violencia. En estas novelas se acepta como normal la participación en el negocio ilegal; en ellas se presentan los protagonistas como intrínsecamente gente normal, pero víctimas del destino y de las circunstancias. Además, se acepta como natural que estos compitan en los mercados ilegales utilizando altos niveles de violencia, desplazando a los campesinos de sus tierras, sobornando a las autoridades, eliminando a los competidores y a aquellos que intentan hacer cumplir las leyes. Solamente en “Alias el Mexicano” en 2013 los periodistas y los policías encargados de perseguir el narcotráfico tenían papeles de héroes y de modelos de comportamiento, ojalá esto presagie un cambio.

2.4. LOS INTENTOS PARA EXPLICAR LA VENTAJA COMPETITIVA EN DROGAS ILEGALES

2.4.1. ¿Factores aleatorios, físicos o institucionales?

En esta sección se reseñan diversos esfuerzos que buscan explicar la ventaja competitiva de Colombia en la industria de la coca y de la cocaína ilegal. Considero que en todos estos casos las posiciones expresadas están influenciadas por obstáculos epistemológicos y por las intuiciones de los actores, incluyéndome entre ellos.

Algunos estudios han tratado de explicar la razón por la cual los colombianos se convirtieron en los principales actores del negocio de la cocaína durante los años ochenta. Como se discute en Thoumi (1992, 1994), una de las primeras explicaciones, por parte de prominentes políticos colombianos, se basaba en la ubicación del país, a medio camino entre las principales regiones productoras y el mayor mercado⁴⁷. Algunos autores extranjeros también han resaltado la importancia de la ubicación a mitad de camino entre las regiones de cultivo tradicional de coca y los Estados Unidos (Whynes, 1992 y MacDonald, 1988: 28). Este último consideró que la ventaja de Colombia se basó en varios factores, entre los cuales la ubicación es “el primero y más importante”. Otras razones son la selva colombiana, vasta y escasamente poblada, la cual facilita ocultar laboratorios y pistas de aterrizaje; las elevadas habilidades empresariales de los colombianos en comparación con los ciudadanos de otros países andinos y la disposición de la comunidad colombiana en Estados Unidos para servir como red de distribución. MacDonald (1988: 29) también afirma que estos factores interactúan en conjunto, pero sostiene la preeminencia de la ubicación geográfica como agente principal. Estos autores, sin embargo, no explican por qué la localización determinó que las bandas traficantes fueran colombianas. Ser un país de tránsito no implica que las redes del narcotráfico estén formadas por oriundos del lugar de tránsito, si así fuera, la participación de los colombianos en el tráfico ilegal terminaría al llegar a las islas del Caribe, Centro América o México, lugares de tránsito para las exportaciones ilegales colombianas.

Arango y Child (1987) y Arango (1988) afirman que un conjunto de factores condujo a algunos antioqueños con vocación empresarial a involucrarse

⁴⁷ En 1989, el embajador de Colombia en Estados Unidos argumentó: “A causa de su ubicación en la esquina noroccidental de América del Sur, Colombia ha sido elegida por las bandas de narcotraficantes como una de las principales encrucijadas desde las cuales la cocaína es conducida hacia los Estados Unidos” (Mosquera Chaux, 1989).

en el negocio de la cocaína⁴⁸: el crecimiento del desempleo en Medellín, provocado principalmente por la crisis de la industria textil, la cual creció desde principios del siglo XIX hasta comienzos de los años setenta, pero que hacia mediados de esa década no pudo competir contra un creciente contrabando; la antigua y persistente tradición del contrabando en Antioquia; los valores antioqueños en los que la riqueza determina el estatus social de un individuo, independientemente del origen de la misma, y finalmente, un evento fortuito: la habitual confusión de muchos estadounidenses de la época entre Colombia y Bolivia, llevó a que traficantes estadounidenses contactaran erradamente a contrabandistas colombianos en Panamá para indagarles sobre fuentes de cocaína, y esto indujo a dichos contrabandistas a buscar formas de proveerla⁴⁹.

Santos Calderón (1989: 381) también resalta las características culturales de los antioqueños. El vínculo entre la nueva sociedad antioqueña y la vieja es el dinero, cuya búsqueda y acumulación (Arango, 1988) señala como el más fuerte de los valores antioqueños. Esta circunstancia, unida a la bien conocida capacidad empresarial de los habitantes de esta región y a su perspicacia en los negocios, explica su predominancia en el comercio internacional de las drogas. Arango (1990) estudia los problemas del desarrollo industrial de Medellín y da razones institucionales importantes para su fracaso. Según este autor (capítulo XII), la industria antioqueña estaba controlada por un grupo oligárquico y aristocrático blanco, que no daba oportunidades a la mayoría mestiza que encontró en el narcotráfico una vía extraordinaria de ascenso social. Este conflicto racial-socio-cultural lo expresa, por ejemplo, en la siguiente cita: “el rechazo moral del antioqueño tradicional frente a los llamados *dineros calientes*, no obedece tanto a que estos tengan su origen en actividades ilícitas, sino al hecho de haber facilitado el surgimiento de un nuevo sector económico proveniente en gran parte de los más bajos estratos sociales” (p. 192).

⁴⁸ Medellín tiene la reputación de cuna de muchos de los mejores empresarios de Colombia, y en la primera mitad del siglo XX se convirtió en el centro de la industrialización del país. Existe un reconocido acopio bibliográfico en el cual se estudia la razón por la cual los antioqueños han desarrollado dichas habilidades empresariales (López Toro, 1970 y Twinam, 1980).

⁴⁹ El presidente Reagan, quien cometió este error durante su visita a Colombia a comienzos de la década de los ochenta, reforzó la creencia de que los estadounidenses confundían los dos países. Si bien esta explicación puede parecer trivial a muchos investigadores, Arango y Child (1987: 128) y Arango (1988), influyentes periodistas y académicos, la promovieron seriamente. Por esta razón, debe ser mencionada, aunque sea para desecharla luego. El planteamiento de estos autores se basó en una entrevista con un traficante estadounidense que afirmaba haber establecido vínculos con los contrabandistas antioqueños de la Zona Libre de Colón hacia finales de los años sesenta.

La notable migración de colombianos, especialmente de “paisas” a los Estados Unidos durante los años sesenta fue otro factor importante que facilitó el desarrollo de redes de distribución que facilitaron el negocio ilegal (Krauthausen y Sarmiento, 1991, Thoumi, 1992).

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

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

En Thoumi (1992 y 1994) se argumentó que Colombia era el lugar de menor riesgo para la industria de las drogas porque tenía, entre los países latinoamericanos, las condiciones más propicias. Entre estas se incluye una profunda brecha entre comportamientos de facto (de hecho) y de jure (de derecho) que generó una gran tolerancia a las actividades económicas ilegales; una tradición de violencia muy fuerte que permitió que la gente se sintiera bastante cómoda utilizando la violencia para resolver conflictos; una experiencia incomparable en la explotación y exportación ilegal de esmeraldas a los mercados de los países desarrollados; la exportación ilegal de productos legales (las exportaciones de café estaban limitadas bajo el Acuerdo Internacional del Café y el contrabando de café era común) y la imposición de controles cambiarios a lo largo de sesenta años (1931-1991) que estimuló el contrabando y el desarrollo de habilidades para negociar divisas en el mercado negro. La existencia de muchas regiones totalmente aisladas, en las cuales el Estado era virtualmente ausente; un sistema político clientelista y partidos políticos descentralizados sin ideologías fuertes ni programas políticos, lo cual daba un amplio rango de autonomía a los traficantes locales que podían influir políticamente,

y finalmente, el número más elevado de inmigrantes de un país andino en los Estados Unidos, lo cual facilitaba allí el desarrollo de redes de distribución. Estas características son consecuencias de la geografía y del desarrollo y evolución institucional del país, y atrajeron a la industria ilegal, la cual, a su vez, se convirtió en elemento catalizador que aceleró un proceso de descomposición social⁵⁰.

Algunos colombianos se incomodaron a causa de la anterior interpretación y Fernández Riva (ANIF, 1995)⁵¹ la desechó como “traída de los cabellos” y como el intento, por parte de Thoumi, de diferenciar su producto del de Sarmiento (1990). Su argumento asume implícitamente que las diferencias de tipo estructural, institucional e histórico de Colombia con respecto al resto de los países andinos no son determinantes importantes para la ubicación de la industria ilegal. Sin embargo, concluye que la única explicación posible de la concentración de la industria de la cocaína en Colombia es que en comparación con los otros países andinos, tiene menor capacidad para imponer la ley y presenta mayores niveles de corrupción. Es interesante que estos dos puntos confirman el argumento de Thoumi sobre la importancia de la profunda brecha entre los comportamientos de jure y de facto, lo que ratifica la importancia del papel de los obstáculos epistemológicos en el estudio de ANIF.

Betancourt y García (1994) afirman que los ambientes sociocultural y político colombianos han jugado un papel decisivo en el desarrollo del crimen organizado en el país. Esto se ha visto estimulado por “cuatro importantes constantes históricas en la sociedad colombiana: la permanencia del ‘caciquismo’, el ‘gamonalismo’ y el clientelismo; la gran corrupción a todos los niveles; el contrabando y, finalmente, la existencia de formas de economía ilegal, muy generalizada en la década del setenta” (p. xx). También afirman que durante la década de los ochenta, “las crisis de cinco grandes regiones: Costa Atlántica (algodonera), Antioquia (textil), Valle (azucarera), central (zonas esmeralderas de Boyacá y Cundinamarca) y oriental (límitrofe con Venezuela, país que para la época en referencia experimentaba la caída de su moneda)” (p. xxii) fueron causas (razones) inmediatas para el desarrollo de la industria de la cocaína. Las organizaciones criminales crecieron apoyadas por el proceso de empobrecimiento de amplios sectores de las clases media y baja que, enfrentadas a canales

⁵⁰ Conclusión en la que coincido con Caballero (2000: 130-131).

⁵¹ Este es un documento oficial de ANIF cuyo director era Javier Fernández Riva, excompañero durante mis estudios de doctorado en la Universidad de Minnesota fallecido en 2009. Sin embargo, Reina (1996) lo cita como de la autoría de Javier Fernández Riva, director ejecutivo de ANIF. Steiner (1997) también cita a Fernández Riva como su autor.

de movilidad social bloqueados, buscaron y apelaron a otros medios para mejorar su nivel de vida y su expresión social y política.

Garay (1999) elaboró una tesis que resalta la importancia del “rentismo como problema social básico” en la sociedad colombiana y presenta una explicación bastante más compleja. Garay caracteriza a la sociedad colombiana por una fragmentación social que subordinó el interés público al privado; la deslegitimización del Estado; y la pérdida de la convivencia ciudadana. Por eso, el narcotráfico se desarrolla en Colombia no solo debido a su situación geoestratégica sino también debido “de manera determinante, a la fragmentación del tejido social colombiano y a graves problemas estructurales, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: la falta de presencia territorial y la pérdida de legitimidad del Estado; el debilitamiento del imperio de la ley; el rentismo relacionado con la reproducción del clientelismo, la corrupción y la impunidad; la crisis de representación política; la instauración de una forma del quehacer político a través de la intimidación y el uso de la fuerza para asegurar lealtades partidistas; la ausencia de una política de tierras y otros problemas estructurales como la excesiva inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza” (Garay, 1999: 6). Este autor continúa explicando como el narcotráfico ha contribuido a la “aculturación mafiosa” y “si bien el narcotráfico reproduce y potencializa esa aculturación en el país, no fue ni ha sido la única causa de descomposición social. Por el contrario, Colombia ya contaba desde los años setenta con ciertas condiciones propicias para el enraizamiento de actividades ilícitas como el narcotráfico” (Ibídem). El trabajo de Garay difiere de los anteriores en cuanto reconoce los problemas estructurales e institucionales del país que, como se desarrolla en el capítulo décimo segundo, han sido la fuente de la ventaja competitiva de Colombia en la industria de la cocaína ilegal.

2.4.2. ¡La importancia del azar!

Algunos economistas han interpretado el desarrollo de la industria de drogas ilegales utilizando las técnicas y modelos de la corriente principal de la economía pero han llegado a conclusiones diferentes a las de Garay y a las de este autor.

Gaviria (2000) elabora una explicación sencilla e interesante en la que, aunque no elabora un modelo formal, usa una analogía con los modelos de crecimiento económico que tienen equilibrios múltiples y que pueden atrapar a un país en situaciones de ingreso bajo. Este trabajo estudia los factores que contribuyeron al aumento en crímenes violentos en el período 1980-1992 y concluye que la evidencia apoya tres modelos comunes de criminalidad que se complementan entre sí para explicar el aumento en

la criminalidad experimentado en Colombia durante los años ochenta y noventa y las grandes diferencias regionales en dicha criminalidad. El primer modelo muestra como “los criminales hacen que el crimen sea más atractivo para residentes de la zona en que ocurren porque congestiona el sistema judicial y policivo que busca hacer cumplir la ley (*law enforcement*), lo cual disminuye la probabilidad del castigo”. En el segundo, “la interacción entre criminales profesionales y pillos locales acelera la difusión del conocimiento y tecnología criminales”. En el tercero, muestra que “el contacto diario de los jóvenes con adultos y pares criminales erosiona la moral y aumenta la predisposición al crimen” (Gaviria, 2000: 3).

Gaviria argumenta que los elementos considerados por estos tres modelos contribuyeron al aumento de la criminalidad e hizo que Colombia pasara de un nivel de equilibrio de baja a uno de alta criminalidad: “La mecánica de este proceso es simple: un choque criminal externo —si es suficientemente fuerte— puede generar una dinámica de retroalimentación entre las tasas de criminalidad y las menores probabilidades de castigo [...] Por consiguiente, dos economías (o regiones) idénticas pueden terminar con tasas de criminalidad completamente distintas como resultado de historias diferentes” (Gaviria, 2000: 8). Para cerrar el modelo solo se requiere identificar el choque externo: “mi hipótesis es que la actividad criminal, resultado de la lucha por controlar el rentable negocio de la exportación de cocaína, fue la fuerza inicial que generó la espiral de criminalidad en Colombia” (Gaviria, 2000: 10). Más adelante Gaviria tiene una pequeña sección sobre la naturaleza del choque. Esta empieza afirmando que a principios de los años setenta grupos criminales chilenos controlaban las exportaciones de cocaína a los Estados Unidos pero que el gobierno militar del general Pinochet extraditó a ese país 19 traficantes en 1974, lo cual acabó con el negocio chileno. Los colombianos entonces remplazaron a los chilenos y acabaron con las redes cubanas de traficantes en el sur de la Florida (Gaviria, 2000: 12). Así en un trabajo más reciente, Gaviria (2008, cap. 4) explica el desarrollo de la industria ilegal en Colombia como “un producto de la historia, de un conjunto de eventos fortuitos e irrepetibles”.

El argumento del azar como la principal razón del desarrollo de la industria de la cocaína en Colombia se repite en Gaviria y Mejía (2011: 1) quienes elaboran un modelo utilizando información obtenida en la historia de la cocaína de Gootemberg (2008). En este modelo se atribuye el surgimiento de la demanda por cocaína en los Estados Unidos a la “guerra contra las drogas” atribuida al presidente Richard Nixon en 1971, la cual se concentró en atacar a la marihuana, la heroína y el LSD, las drogas más

utilizadas en los años sesenta. De acuerdo con estos autores, esto desplazó la demanda de esas drogas hacia la cocaína, cuyo consumo creció fuertemente. Es curioso que la cocaína, uno de los estimulantes más poderosos, se presente como un sustituto a los opiáceos, que son narcóticos, al LSD, un alucinógeno y a la marihuana que aunque es difícil de clasificar (ver capítulo cuarto) tiende a tener diversos efectos, pero es relativamente poco estimulante.

Además, los autores mencionados afirman que el Estado y la sociedad de los Estados Unidos toleraba el consumo de cocaína: “En 1975 un documento oficial de la Casa Blanca afirmaba que la cocaína tenía una prioridad baja: ‘no tiene consecuencias serias tales como el crimen, la hospitalización o la muerte’ (Gootenberg, 2008, p. 310)” (Gaviria y Mejía, 2011: 2). Así mismo, citando un artículo de la Revista Time, refuerzan su argumento sobre la aceptación social de la cocaína: “El consumo de la cocaína se toleró abiertamente por parte del gobierno de Nixon y de la sociedad estadounidense. A comienzos de los años setenta, la cocaína era percibida como una droga domesticada para consumidores glamorosos, hombres de negocios, actores de Hollywood y estrellas de rock, para lo que hoy llamaríamos (cabe el anacronismo) *la clase creativa*. La demanda creció con la aceptación gubernamental y social. Los consumidores tenían poco que temer. No había castigo. Ni tampoco estigma” (Demarest, 1981, citado por Gaviria y Mejía, 2011).

Como se explica en el capítulo cuarto, en 1975 la cocaína no era considerada una droga adictiva, lo que estimuló su consumo dentro de algunos círculos sociales. La definición de adicción en esa época estaba condicionada por la existencia de un síndrome de abstinencia, y este no se había detectado para la cocaína. De hecho el Instituto Nacional de Salud⁵² había hecho varios estudios sobre la adicción a la morfina y a la heroína, pero no a la cocaína.

La afirmación sobre la domesticación de la cocaína en la sociedad estadounidense es bastante cuestionable. Sin duda, la cocaína fue popular dentro de algunos grupos de la sociedad estadounidense, en parte precisamente porque se pensaba que no era adictiva. Sin embargo, estos grupos (*la clase creativa*) constituían una pequeña minoría de la sociedad. En efecto, durante los años setenta la cocaína era extremadamente costosa y muy pocos la podían comprar. MacCoun y Reuter (2001: 31) muestran que el precio al detalle de un gramo de cocaína pura en 1981 era de unos USD380 de

⁵² National Institutes of Health (NIH)

ese año, ¡es decir, unos 1.000 dólares a precios de 2014! Es cierto que la demanda por cocaína creció sustancialmente durante los años setenta, y que varios reportajes periodísticos dan testimonio de su uso en Wall Street y en la farándula, pero no muestra que hubiera sido domesticada, o sea que su uso se hubiera generalizado en la población y que hubieran surgido controles sociales que regularan su uso y que hicieran que la sociedad no rechazara su consumo.

En muchos escritos he argumentado que Colombia concentró la industria de la cocaína ilegal debido a factores estructurales e institucionales internos⁵³. Gaviria rechaza la importancia de esos factores y considera que mi interpretación se basa en un “determinismo sociológico, de unas circunstancias permanentes, de nuestro inveterado desprecio por la ley y las normas de convivencia” (Gaviria, 2008: 95)⁵⁴. Gaviria y Mejía (2011: 4) repiten la crítica a “las causas sociológicas (el supuesto gusto de los colombianos por la ilegalidad). [...] La primacía colombiana bien pudo haber obedecido a eventos fortuitos, a accidentes históricos que se perpetuaron por razones económicas, por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización”. En el capítulo tercero elaboro una teoría que espero supere algunos de los obstáculos epistemológicos e intuiciones que considero han influido sobre las tesis de Gaviria y Mejía y que es consistente con una evidencia más amplia que la que ellos usan. Ojalá en esa teoría también supere algunos de mis obstáculos epistemológicos. En la tercera parte del libro espero tener éxito al aplicar esta teoría al caso colombiano.

La explicación de Gaviria y de Mejía atribuye la respuesta de Colombia al aumento de la demanda por cocaína en los Estados Unidos a la mala suerte, “la naturaleza azarosa, contingente de la primacía colombiana” (Ibídem). Una de las respuestas fue el aumento en los niveles de violencia y el desarrollo de la industria de la coca-cocaína en Colombia: “La tasa de homicidios pasó de menos de 30 por cien mil habitantes en 1978 a más de 70 en 1990” (Ibídem). No hay duda de que como afirman Caballero (2000), Garay (1999) y Thoumi (1994), el narcotráfico fue un detonante que agravó muchos de los problemas de Colombia, pero eso no implica que el narcotráfico haya sido una causa funcional de los problemas, independientemente de las instituciones y estructura física y social de la

⁵³ Thoumi (1994, 2002, 2005a, 2009, 2010, 2011).

⁵⁴ En un país en el que la crítica casi siempre se percibe como una agresión es muy difícil recibir críticas que desafíen los argumentos y permitan refinarlos, mejorarlos o rechazarlos. Por eso agradezco los comentarios de mi amigo el profesor Gaviria porque él es la única persona que ha criticado formalmente mis trabajos.

sociedad colombiana, factores que simplemente no hacen parte del análisis de Gaviria y Mejía. Para estos autores, las diferencias de la sociedad colombiana con otras sociedades, especialmente las latinoamericanas, no fueron factores que hubieran jugado un papel para que el país concentrara la industria de la cocaína ilegal.

Como se menciona, es cierto que en economía se han desarrollado modelos de equilibrio general múltiple en los que el resultado puede ser un equilibrio de ingreso alto o de ingreso bajo que se mantienen debido a fuertes fuerzas inerciales o centrípetas alrededor de cada equilibrio. Por eso, para pasar de un equilibrio bajo a uno alto es necesario superar esas fuerzas. En el caso de Gaviria (2000), él no formula un modelo que permita medir esas fuerzas y simplemente afirma que “dos economías (o regiones) idénticas pueden terminar con tasas de criminalidad completamente distintas como resultado de historias diferentes”. Los modelos de equilibrio general son abstracciones elaboradas con supuestos muy fuertes y restrictivos. En ellos se concluye que es posible que existan equilibrios múltiples. En la literatura al respecto se han estudiado las condiciones para obtener diversos resultados: por ejemplo, que en un modelo exista solamente un equilibrio, o para para que cuando haya equilibrios múltiples, estos sean locales, únicos y estables. Estos modelos son utilizados ampliamente, aunque tienen críticas muy fuertes. Es interesante que uno de los requisitos para que un país concentre una industria por la que hubieran podido competir otros, es que la función de producción de dicho bien o servicio tenga economías de escala. En este caso habría muchos equilibrios posibles puesto que cualquiera de esos países podría terminar concentrando la industria (Fletcher, 2007). Sin embargo, es difícil encontrar una industria con menos economías de escala que la de las drogas ilegales. Estas no son significativas en la producción de coca y la refinación de cocaína y aunque podrían serlo en el transporte, en este caso, la necesidad de minimizar el riesgo de confiscación haciendo varios envíos pequeños en lugar de uno grande, tiende a neutralizarla.

Un problema para comprender la posición de Gaviria surge de lo que se podría considerar como “economías idénticas”. Si las dos economías son idénticas en el sentido de tener las mismas cantidades de factores productivos: capital, mano de obra, recursos naturales y tecnología y parten del mismo equilibrio, si enfrentan el mismo choque externo, deben terminar con el mismo nivel de criminalidad. Para que terminen en equilibrios con niveles diferentes de criminalidad se requiere, o que el choque externo afecte a una mucho más que a la otra, o que hayan empezado en equilibrios diferentes, en cuyo caso es necesario explicar por qué estaban en

equilibrios distintos, es decir por qué una estaba en una situación más vulnerable que la otra.

Acemoglu y Robinson (2012)⁵⁵ muestran como en realidad no existen dos sociedades con instituciones idénticas, y dedican el capítulo cuarto a mostrar como pequeñas diferencias, que no parecen importantes dentro del contexto de una sociedad, hacen que cuando los países enfrentan coyunturas críticas, terminan generando desarrollos sociales y económicos totalmente distintos y aun opuestos. Su análisis muestra como la gran plaga de finales del siglo XIV que diezmó a toda Europa tuvo consecuencias totalmente distintas en Inglaterra y en Europa Central, aunque ambas regiones tuvieran sistemas feudales parecidos. La plaga causó gran escasez de mano de obra en ambas zonas con efectos muy distintos. En la Europa Central donde los reyes eran relativamente débiles, los señores feudales lograron mantener el sistema de servidumbre que ataba al campesinado a la tierra, mientras que en Inglaterra con un sistema monárquico más fuerte, el rey apoyó al campesinado que pudo desplazarse en busca de mayores retribuciones al trabajo, lo que facilitó el desarrollo de nuevas relaciones laborales. En Europa Central las relaciones feudales persistieron mientras que en Inglaterra la necesidad de pagar salarios más altos incentivó la revolución industrial.

Al comparar a Colombia con el resto de la América Latina, se puede argüir que las semejanzas son muchas, por ejemplo, la religión, la lengua, el mismo poder colonial que buscó imponer un patrón de conquista y colonia, y la abundancia de recursos naturales. Sin embargo, las diferencias geográficas y los diversos patrones coloniales que surgieron en respuesta a la gran variación en el clima y en la disponibilidad de mano de obra indígena, fueron bastante grandes. Siguiendo la tesis de Acemoglu y Robinson, se concluye que es necesario investigar estas diferencias para entender por qué Colombia desarrolló una ventaja competitiva en cocaína y otros países no lo hicieron⁵⁶.

El argumento de la importancia del azar se fundamenta en la estadística y la teoría de la regresión. Cuando se observa un fenómeno que se repite en el tiempo o en el espacio, cada observación particular, es decir, cada

⁵⁵ Posiblemente es actualmente el principal texto sobre desarrollo económico dentro de la corriente dominante de la Economía. James Robinson, profesor de Harvard, casado con colombiana, enseña con frecuencia en la Universidad de Los Andes y se ha convertido en un colombianólogo reconocido e importante.

⁵⁶ Esto se ha intentado hacer en Thoumi (1994, 2000, 2002, 2005a, 2009, 2010 y 2011) y analizo en detalle en el capítulo décimo tercero.

dato depende de la estructura del fenómeno que se observa y del azar. Kahneman (2012: 234-235) ilustra este concepto por medio del ejemplo del golfista que en la primera ronda de un torneo obtuvo un gran puntaje inesperado considerando su trayectoria anterior, 6 bajo par. Como lo más probable es que ese día haya tenido mucha suerte, quien pronostique el puntaje del segundo día solamente basándose en la observación del primer día, tendrá muy poca probabilidad de acertar, porque lo más probable es que en el segundo día el golfista no tenga tanta suerte como en el primero y su puntaje se acerque a la media suya. La estadística define estos fenómenos como una “regresión a la media”.

En el caso de la tasa de homicidios, Gaviria supone implícitamente que Colombia es un país promedio latinoamericano, por lo que su tasa de homicidios en el largo plazo debe ser la promedio de la región. De acuerdo con esta visión, aunque hubo una época de gran violencia, como esta no alteró la condición colombiana de país promedio, al pasar la violencia, la tasa de homicidios regresó a la media, y luego el choque externo causado por la demanda de drogas en los Estados Unidos la volvió a subir. Las preguntas que hay que contestar para validar la hipótesis de Gaviria o rechazarla son: primero: si la tasa “natural” de homicidios de Colombia es la promedio de la de América Latina o si como los resultados del golfista, es mayor a la de los demás países de la región. Y segundo, si *La Violencia* en Colombia de los años cuarenta y cincuenta dejó secuelas que aumentaron la tasa “natural”. Infortunadamente Gaviria no responde estas preguntas⁵⁷.

Gaviria tampoco explica por qué la producción de cocaína no surgió en otros países, especialmente en Bolivia y Perú, en los que los cultivos de coca han sido grandes por siglos y en los que se tenía experiencia de refinación de cocaína hasta 1961, cuando esta droga se volvió ilegal. Es muy extraño que el fuerte “choque criminal externo” no afectara a otros países puesto que los choques externos afectan a todos los países expuestos. Además, en general, los choques externos se dan cuando cae el precio y la demanda por exportaciones, sube el precio de las importaciones o aumentan las tasas de interés en los mercados internacionales. En este caso curiosamente, se trata de un gran aumento en la demanda y en los precios de la cocaína, producto que Colombia nunca exportó mientras fue legal. La pregunta ¿por qué el choque externo actuó como detonante de la in-

⁵⁷ En el capítulo décimo tercero se discute en detalle si Colombia es o no un país anormalmente violento.

dustria de drogas ilegales y de la violencia en Colombia y no afectó de manera semejante al resto de posibles productores?, queda sin respuesta.

Gaviria y Mejía tampoco explican la persistencia de la concentración de la producción de cocaína en Colombia aunque postulan una hipótesis interesante: “se perpetuaron por razones económicas, por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización”. Esta ventaja en un producto estandarizado (*commodity*) como la cocaína debería estar basada principalmente en los menores costos de producción. Como se discute en el capítulo tercero, el cultivo de coca y la refinación de cocaína son procesos muy simples y sencillos de aprender, en los que no hay economías de escala importantes, y en los que la especialización no genera ventajas importantes en el mercado. Tecnológicamente estas industrias se catalogan como “*footloose*” o sea, transeúntes o peregrinas que requieren poco capital y destrezas de la mano de obra como las confecciones y muchas otras ensambladoras. Creo que por eso, Gaviria y Mejía no usan el término “ventaja comparativa” la cual está basada en la disponibilidad de los recursos físicos necesarios para producir, sino “ventaja competitiva” la cual está determinada por las características de las instituciones. El problema es que hipotéticamente, si un kilo de cocaína al por mayor costara USD1.000 en el país con ventaja competitiva y el doble (USD2.000) en los países sin esas ventajas, y el precio de ese kilo fuera USD20.000 en los Estados Unidos y Europa, para que la hipótesis de Gaviria y Mejía fuera válida, sería necesario mostrar por qué la diferencia en precios entre USD2.000 y USD20.000 no fue suficientemente grande para que los países de altos costos de cocaína pudieran exportarlas. Infortunadamente Gaviria y Mejía no avanzan en el estudio de los factores institucionales que determinaron la ventaja competitiva de Colombia. El modelo desarrollado en los capítulos tercero y décimo segundo, muestran la importancia de la ilegalidad de la cocaína como determinante de la ventaja competitiva de Colombia.

La afirmación de que los chilenos controlaban el mercado de cocaína en los años sesenta y que la extradición de 19 traficantes a los Estados Unidos por el gobierno de Pinochet desplazó la industria a Colombia requiere ser probada. Una cosa es encontrar una secuencia en el tiempo: Pinochet extradita y luego surge el gran narcotráfico en Colombia, y otra demostrar que existió una causalidad de manera que si Pinochet no hubiera extraditado, el gran narcotráfico no hubiera surgido en Colombia. La creencia en esa relación de causalidad de Gaviria y Mejía se fundamenta en el control de los chilenos sobre el tráfico de cocaína hacia los Estados Unidos y la

falta de participación de los colombianos en el mismo antes de la caída de Allende el 11 de septiembre de 1973.

Aunque la producción y tráfico de cocaína y otras drogas no era importante antes de los años setenta, la evidencia disponible muestra que esa actividad existía en Colombia veinte años antes. Arango y Child (1987: 114-122) reseñan las relaciones de algunos traficantes colombianos de cocaína y de heroína con los mafiosos cubanos y estadounidenses radicados en Cuba que datan desde al menos 1955⁵⁸. Aunque las exportaciones de la época eran en envíos de diez o menos kilos solamente, volúmenes que palidecen comparados con los de décadas siguientes, esos eran normales para la época. Ya en mayo de 1958 los vínculos entre los traficantes de Medellín y las mafias cubanas y estadounidenses habían prendido las alarmas en el país, al punto de ameritar grandes titulares en la prensa nacional (Ibídem: 118).

El caso más sonado de traficantes colombianos capturados en esa época ocurrió en La Habana y lo resume el Bureau of Narcotics, U.S. Treasury Department, (1958: 22) citado en Sáenz Rovner (1997: 206-207):

“El 20 de febrero de 1957, agentes del Servicio de Inteligencia de Colombia apoyados por un oficial antinarcóticos de los Estados Unidos, descubrieron una fábrica clandestina de heroína y cocaína de propiedad de Tomás y Rafael Herrán en Medellín, Colombia. Estos hermanos habían estado dedicados al narcotráfico desde 1948. La heroína de este laboratorio era vendida en Cuba, donde los acusados fueron arrestados por la policía cuando a Tomás Herrán se le encontró en posesión de 800 gramos de heroína el 24 de diciembre de 1956”. Los hermanos Herrán Olózaga eran miembros de la élite económica más alta de Medellín y descendientes directos de dos presidentes de Colombia (Sáenz Rovner, 2005). Este incidente indica que aunque los volúmenes eran pequeños, si había coca y opio disponibles para ser procesados. Sin embargo, mientras que hay evidencia de cultivos de coca, no hay certeza sobre cuál era el origen del opio utilizado para producir heroína aunque Arango y Child (1987: 119) la atribuyen a Ecuador.

⁵⁸ Estos autores basan su trabajo en documentos periodísticos y en una entrevista con un viejo traficante que estuvo preso un año en Cuba. De acuerdo con la versión de estos autores, él aseguró que su laboratorio producía alrededor de 5 libras de heroína anuales y que solo operaba unos meses al año para minimizar los riesgos.

Henman (1992: 107-108)⁵⁹ identifica a los servicios de seguridad colombianos (DAS) como actores importantes en el tráfico de cocaína a principios de los años setenta. Es claro que no era fácil identificar el vínculo entre el DAS y el narcotráfico pero, “los pocos hechos comprobados acerca del DAS hablan por sí mismos: en mayo de 1972, en junio de 1973 y en noviembre de 1973, grandes cantidades de cocaína decomisada desaparecieron de los depósitos del DAS. En mayo de 1973, el jefe del DAS en Leticia fue arrestado con diecinueve kilos de cocaína en su maleta por agentes de la Aduana en el Aeropuerto de Bogotá. La investigación que siguió a este asunto fue cuidadosa y deliberadamente obstruida por el general Ordóñez Valderrama. En noviembre de 1973, la Policía Nacional acusó públicamente al DAS de estar altamente comprometido en el negocio de la droga. A comienzos de 1974, 48 agentes del DAS en Medellín fueron despedidos por tráfico de drogas y otros delitos de contrabando”.

Además, estudios de los archivos de las cortes de los Estados Unidos muestran que colombianos traficaban cocaína a los Estados Unidos antes de esa fecha. Sáenz Rovner (2007: 138, 2008: 121-123) documenta casos de colombianos arrestados en Nueva York en barcos de la Flota Mercante Grancolombiana, en el aeropuerto de Nueva York y en Miami con alijos de cocaína durante toda la década de los sesenta. En 1970 los traficantes colombianos ya estaban utilizando sistemas de exportación de cocaína relativamente sofisticados, no solamente “mulas”: “Así informó un reporte confidencial del Consulado de Medellín, fechado en 1970, sobre un avión de SAM que llevaba ‘grandes cantidades de drogas duras’” (Sáenz Rovner, 2011). Y en “Vuelos de compañías de carga como Aerocosta y la Compañía Internacional Aérea, CIASA, de Barranquilla, fueron sorprendidos con cargamentos de cocaína en 1972 y 1973, respectivamente” (Ibídem).

Es cierto que durante los años sesenta la mayoría de los arrestos en Nueva York por contrabando de cocaína era de chilenos y que la mayoría de los de colombianos era por marihuana. Sin embargo, todas las cantidades de cocaína incautadas eran muy pequeñas comparadas con las incautadas a partir de finales de los años setenta, después de que creciera el narcotráfico. En esa época una captura de 10 kilos de cocaína era muy grande. En otras palabras, los traficantes chilenos eran pequeños artesanos primitivos comparados con los que surgieron en Colombia. De cualquier manera, la evidencia indica que en los años sesenta existían redes de colombia-

⁵⁹ Esta referencia se basa en varios números de la revista *Alternativa*, fundada por Gabriel García Márquez en colaboración con Antonio Caballero, Bernardo García, Jorge Restrepo, Carlos Vidales, José Vicente Kataráin, Enrique Santos Calderón y Orlando Fals Borda, entre otros.

nos traficantes de drogas y que los colombianos eran “condenados por importar drogas a los Estados Unidos, y no por realizar ventas callejeras” (Sáenz Rovner, 2007: 137). Además, ya a finales de los años sesenta los traficantes colombianos de marihuana tenían sistemas y redes organizadas para exportar cantidades relativamente grandes que se podían usar en la exportación de cocaína.

Sáenz Rovner (2011) también cuestiona la creencia de que los colombianos sacaron a sangre y fuego a los cubanos y chilenos del mercado de Miami en los años setenta. En su estudio de los archivos de las cortes de Miami, encuentra que la gran mayoría de muertos en los conflictos entre traficantes eran colombianos: “Lo interesante del caso es que los colombianos se mataban entre ellos mismos, no es que estuviesen matando narcos cubanos o norteamericanos, para sacarlos de la competencia. El patrón de ‘colombiano mata colombiano’ está demostrado en un detallado estudio de William Wilbanks sobre patrones y tendencias en los homicidios en Miami durante el siglo XX (Wilbanks, 1984, 313-374)”.

Basándose en el estudio de los archivos de las cortes y otros documentos, Sáenz Rovner considera que la ventaja competitiva de Colombia en la cocaína se debió a factores estructurales e institucionales: “A través de este trabajo se ha visto que había colaboración, división del trabajo con miembros de otras nacionalidades, especialmente con los cubanos y los norteamericanos. Otros factores como la movilidad permanente entre Colombia y Estados Unidos, la consolidación de clanes de colombianos en Nueva York y Miami, y la aceptación, tolerancia, y penetración del narcotráfico en todos los niveles de la sociedad colombiana durante décadas explicaría por qué los colombianos llegaron a jugar un papel central en procesamiento y tráfico de drogas psicoactivas en el mundo” (Sáenz Rovner, 2011).

La interpretación del surgimiento, concentración y permanencia de la primacía colombiana en la producción de cocaína de Gaviria y Mejía deja sin responder varias preguntas importantes: Primero, Colombia empezó su participación en los mercados mundiales de drogas ilegales con la marihuana, mucho antes de que Pinochet llegara al poder. ¿Esa experiencia no fue un antecedente importante que permitió desarrollar redes de tráfico y mercadeo ilegales en los Estados Unidos? Segundo, ¿por qué la extradición de 19 traficantes chilenos a fines de 1973 acabó con la industria ilegal chilena? ¿Sería porque los volúmenes del tráfico eran muy pequeños y la industria tan chica e incipiente como la colombiana? Tercero, ¿por qué los peruanos y bolivianos que tenían una producción grande de coca para

usos tradicionales y una tradición de producción de cocaína que se mantuvo hasta cuando esta fue declarada ilegal, no sustituyeron a los chilenos? Cuarto, ¿por qué la extradición de más de 1.500 colombianos no ha tenido los mismos efectos que la de 19 chilenos? Quinto, ¿por qué Colombia ha tenido mucha más competencia en los mercados de bienes legales como el café, los bananos, las flores, y las confecciones que en la cocaína ilegal? ¿Será que la facilidad de producir y traficar ilegalmente es una fuente clave de la ventaja competitiva?

El argumento de Gaviria es bastante simple: Colombia era un país pacífico hasta que llegaron las drogas que causaron la gran violencia. Sin embargo, cuando Gaviria afirma que la cocaína surgió en Colombia como “un producto de la historia, de un conjunto de eventos fortuitos e irrepetibles”, la historia empieza hacia 1975. En otras palabras, factores como La Violencia entre 1946 y 1964 y la disponibilidad de armas en manos privadas que esta dejó; así como el hecho de que la mayoría de los habitantes de las comunas de Medellín y de las barriadas pobres de otras ciudades hubieran sido desplazados por la violencia y que muchas de esas familias estuvieran encabezadas por madres viudas o abandonadas, no fueron parte de la historia y no tuvieron nada que ver con el desarrollo de los carteles de la cocaína. El punto es que la historia de que habla Gaviria, tiene que ser precisamente la historia de las instituciones y de la estructura de cada sociedad. Por eso, cuando Gaviria considera que la historia colombiana fue un desarrollo azaroso, autónomo e independiente de su estructura e instituciones me deja confuso y perplejo. Gaviria no considera importantes los factores internos que diferencian a Colombia de otros países, por lo que concluye que: “la única solución es la legalización” (Gaviria, 2006); en otras palabras, esta debe venir de afuera y Colombia no podrá dejar de producir cocaína mientras ésta sea ilegal. ¿Como Colombia no puede cambiar, el mundo debe hacerlo para solucionar los problemas de Colombia!

2.4.3. Razones para la resiliencia de la industria ilegal

Andrés López Restrepo explica por qué Colombia concentró los efectos del choque externo y la producción de cocaína en Colombia utilizando la teoría de la “dependencia del sendero” (*path dependence*)⁶⁰. Según esta explicación, los primeros en responder a la expansión de la demanda de cocaína en los Estados Unidos en los años setenta fueron los colombianos porque ellos se encontraron en el lugar exacto, en el momento exacto, lo cual también es resultado del azar. Una vez establecieron las redes de

⁶⁰ Exposición del profesor Andrés López en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán, auditorio León De Greiff, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, octubre 2 de 2006.

distribución, los demás competidores posibles quedaron fuera del mercado. Lo curioso es que a pesar de los grandes incentivos monetarios, luego no pudieron entrar.

La teoría de la dependencia del sendero fue inspirada por una explicación de la razón por la cual el orden de las letras en las máquinas de escribir empieza con QWERTY...): el teclado fue diseñado para limitar la velocidad de la taquigrafía debido a que la tecnología de las máquinas no permitía escribir a la velocidad que podían los mejores taquígrafos. Al avanzar la tecnología el orden de las letras se ha mantenido a pesar de que hoy otro ordenamiento permitiría escribir más rápido. Hacia 1990 se revivió el tema para explicar la prevalencia de Microsoft sobre Apple a pesar de que el sistema de ésta última empresa era superior al de la primera. La justificación de la “dependencia del sendero” se basa en que los costos que los consumidores o usuarios tienen para cambiar de sistema son altos y por eso no lo hacen aunque el otro sistema sea mejor. Sin embargo, paulatinamente Apple ha conquistado el mercado y hoy es mucho más fuerte su valor en la bolsa, mucho mayor al de Microsoft.

En el caso de las drogas, la teoría de la dependencia del sendero proporciona una razón justificativa. Tanto la explicación de Gaviria como la de López priorizan elementos fortuitos, es decir, que Colombia tuvo la mala suerte de estar en el momento exacto, en el lugar equivocado, pero no explican por qué Colombia concentró las drogas, o ¿por qué Colombia tiene mucho menos competidores en los mercados mundiales de cocaína que en los del café, flores y bananos en los que también ha habido frecuentes choques externos?

Es curioso que trabajos anteriores de López Restrepo (2000: 107-112) presentan una interpretación muy distinta y semejante a la que he desarrollado en las últimas dos décadas. Allí este autor argumenta que factores de tipo social fueron determinantes para que Colombia concentrara la industria de la cocaína y entre estos resalta la larga experiencia con el contrabando como actividad económica socialmente legítima y la aceptación de la violencia como sistema de resolución de conflictos. Así, afirma que “los criminales de origen italiano o cubano atados por un código de honor, solían dirigir sus ataques a la víctima designada, en tanto que los colombianos, formados en la escuela de violencias políticas, no tenían inconveniente en asesinar a la familia entera y a las amistades de la víctima”.

2.5. ¿EL LADO POSITIVO DE LAS DROGAS?

Existe un trabajo poco conocido (Pardo, 2005) que “mediante una modificación al modelo de crecimiento endógeno de Robert Barro⁶¹, se prueba que las drogas ilícitas tienen un efecto positivo sobre el crecimiento. Sin embargo, las drogas ilícitas se definen como un problema de relaciones internacionales, al que, desde EE.UU. se le asigna una solución gendarme [...] La adopción de Colombia de esta definición tiene dos efectos que chocan entre sí, pues de un lado la presentación de resultados en la guerra contra las drogas ilícitas, le permitirá gozar de apoyo económico y político internacional. Pero de otro, desconoce que la lucha contra las drogas tiene un efecto positivo sobre el crecimiento” (Pardo, 2005: 417). Esta autora contradice otras corrientes de pensamiento en Colombia, aunque se fundamente en el paradigma de la economía ortodoxa. Infortunadamente, este trabajo no considera los efectos de la industria ilegal sobre la institucionalidad, el financiamiento del conflicto interno que por un lado destruye riqueza y por otro la concentra, los desplazamientos forzosos, etc., y se limita a lo que la corriente principal de la economía considera que es ciencia normal que hace *ceteris paribus* del resto de los fenómenos sociales no incluidos en sus modelos. El ensayo discute el crecimiento económico y no menciona el desarrollo económico que implica cambios sociales. Este es un estudio que implícitamente reconoce dos puntos relevantes: un grupo importante de colombianos se benefició y beneficia de la guerra contra las drogas, y las drogas fueron “buenas” en Colombia hasta que los traficantes reaccionaron al tratado de extradición de 1978 con los Estados Unidos. A su vez, es un buen ejemplo de las limitaciones del paradigma de una corriente de pensamiento para analizar problemas complejos sin tener en cuenta otras corrientes y disciplinas.

2.6. NOTAS FINALES

La literatura sobre las drogas ilegales en Colombia es extensa y aunque muchos de los trabajos tienen una apariencia académica rigurosa, dejan mucho que desear. En muchos casos los autores son activistas o periodistas con agendas políticas claras, aunque en la gran mayoría de los casos tienen una presentación académica, y muchas veces terminan siendo ejercicios exculpatorios y justificativos de la gran participación colombiana en la industria ilegal. Es interesante ver como en casi todos los ensayos y libros en lugar de refutar o debatir las posiciones opuestas a las que el autor quiere promover, simplemente este actúa como si no existiera un

⁶¹ Profesor de Economía en la Universidad de Harvard (nota del autor).

cuerpo de literatura sería que contradijera sus posiciones. Pareciera que hacer investigación académica fuera seleccionar la evidencia y referencias que gustan al autor y simplemente negar la existencia del resto. Sobra decir que en muchos trabajos no se menciona la extensa literatura no publicada o no disponible en Colombia o en idiomas diferentes al español.

Es notable que los trabajos elaborados desde posiciones tanto de izquierda como de derecha, explican el desarrollo de la industria de coca y cocaína en Colombia como resultado de factores externos y presentan a la sociedad colombiana como una víctima de eventos fortuitos. Implícitamente estas explicaciones requieren suponer que la estructura física y social del país y las normas, comportamientos y organismos sociales existentes en Colombia no se diferencian de los de otros países, o que si hay diferencias, estas son irrelevantes o causadas por la misma industria ilegal que se desarrolló por azar; como se parte del supuesto de que Colombia era igualmente vulnerable al desarrollo de organizaciones criminales y narcotraficantes que el resto de la América Latina, sus características particulares no pueden ser determinantes de tales desarrollos, y las razones por las que Colombia padece la industria de las drogas ilegales y no puede deshacerse de ella, son externas. Estas características de los estudios son consistentes con la existencia de profundos obstáculos epistemológicos y conflictos de paradigmas entre y dentro de las distintas disciplinas académicas.

Por otro lado, los trabajos de las Naciones Unidas buscan mantener y/o fortalecer las políticas prohibicionistas, presentan argumentos políticamente aceptables y con apariencia de rigor científico y en muy pocas ocasiones enfrentan directamente los argumentos opositores.

Una conclusión es que los discursos y debates sobre las drogas psicoactivas ilegales son campos de batalla para los choques de culturas, disciplinas e ideologías de donde surgen tres clases de conflictos:

- Primero, un choque de creencias y formas de ver el mundo (cosmovisiones) que influyen las intuiciones de la gente. Por ejemplo, las drogas vistas desde una perspectiva religiosa, moralista, nacionalista o regionalista.
- Segundo, un conflicto que surge a partir de las diferencias en metodologías y metas de las diversas disciplinas involucradas en temas de drogas psicoactivas.
- Y tercero, un conflicto basado en los diferentes paradigmas que coexisten dentro de cada disciplina.

Las características de todos los estudios reseñados reflejan el poder de las intuiciones basadas en emociones y sentimientos que generan graves

obstáculos epistemológicos y que convencen a cada quien de que tiene la razón y que esta determina sus posiciones. Por eso cambiar de posición y aceptar argumentos de los contradictores implica reconocer que sus intuiciones habían prevalecido sobre la razón, lo cual para todos es muy difícil, porque reconocer esto implica desechar los argumentos que apoyan las conclusiones anteriormente obtenidas.

Esta situación presenta dos opciones para el investigador académico: una es producir trabajos dentro del paradigma que conoce y en el que ha sido entrenado y hacer una carrera dentro de ese grupo. La otra es confrontar paradigmas con la evidencia empírica, identificar las anomalías y tratar de elaborar un nuevo paradigma que las explique. Esta es la tarea de los capítulos tercero, décimo segundo y décimo tercero.

Capítulo tercero

HACIA UN NUEVO PARADIGMA SOBRE EL NARCOTRÁFICO: SOCIEDADES VULNERABLES

3.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se elabora una teoría sobre el narcotráfico fundamentada en lo discutido en los dos primeros capítulos, pero enfatizando la producción y tráfico de cocaína y heroína. La meta es mostrar como la estructura física y social de un país determina los riesgos que tiene para desarrollar organizaciones criminales fuertes y la producción de drogas ilícitas. Por eso, es útil empezar este capítulo con un paréntesis en el que se discuten y aclaran tres conceptos útiles para entender la vulnerabilidad de los países: primero, las instituciones, normas y organismos sociales; segundo, el capital social; y tercero, la cohesión social. La tercera sección estudia las principales anomalías que se encuentran al confrontar la evidencia sobre la industria ilegal de coca/cocaína y amapola/opio/heroína con las teorías económicas y sociales y las razones que comúnmente se usan para explicarlas. La cuarta sección sienta las bases de un nuevo paradigma que se puede extender a otras actividades ilegales. Para esto se indaga cuáles son los factores necesarios para que surja la criminalidad, la producción de cocaína, cuales son necesarios para que esto suceda, qué se requiere para que surjan dichos factores necesarios, qué factores o razones son solamente contribuyentes, y como la existencia de los factores necesarios hace vulnerable a los países, pero la vulnerabilidad aumenta cuando se acentúan los factores contribuyentes. La quinta sección resume las características que afectan la vulnerabilidad de los países. Analiza primero la importancia de los conflictos entre la legalidad y la legitimidad que pueden existir dentro de los distintos grupos de la sociedad. Luego el papel de los valores y de las restricciones al comportamiento individual, tanto las interiorizadas que construyen el auto control de la gente como las externas impuestas por el Estado y los demás órganos sociales. La sección siguiente contrasta la vulnerabilidad de países socio e individuo-céntricos, resaltando los límites a los controles al comportamiento. La sección final resalta las vulnerabilidades en las estructuras, normas y órganos sociales y los males o tragedias que cada sociedad padece y lista algunas consecuencias para la formulación e implementación de políticas.

3.2. UN PARÉNTESIS CONCEPTUAL

3.2.1. Instituciones, organismos y normas

El uso común y académico de la palabra instituciones es bastante amplio y se refiere a cosas como el parlamento, la presidencia, el matrimonio, las sociedades anónimas, las tribus, los clubes, etc. Sin embargo, casi nadie define el término y se usa bajo el supuesto implícito de que todos entienden claramente lo que significa. Este abarca organismos u organizaciones y normas sociales y legales. Por eso es importante aclarar la forma en que estos términos son usados en cada contexto.

North (1993: 13) define estos términos de la siguiente manera: “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”.

Siguiendo esta definición, “las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permita hacerse cargo de ciertas actividades. Tal como las definimos aquí constituyen, por consiguiente, el marco en cuyo interior ocurre la actividad humana [...] Esto significa que consisten en normas escritas formales, así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales” (North, 1993: 14).

Además: “una distinción capital en este estudio se ocupa de las instituciones y organizaciones u organismos. Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana. Ciertamente cuando examinamos los costos que surgen como consecuencia del marco institucional vemos que son resultado no solo de ese marco, sino también de las organizaciones que se han creado como consecuencia de él. Conceptualmente lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas y los jugadores” (North, 1993: 15). En cada sociedad hay una interacción entre las normas de comportamiento (instituciones) y los organismos u organizaciones desarrollados por la sociedad que incluyen las agencias del gobierno y el sector privado, incluyendo empresas productivas, familias, religiones y otras organizaciones. Todas estas contribuyen a generar normas tanto formales como informales que pueden contribuir

al desarrollo económico y social pero también pueden reforzar y mantener el subdesarrollo.

Las normas de comportamiento surgen en respuesta a condiciones y problemas experimentados por cada sociedad y contribuyen a resolverlos y cuando se establecen son funcionales. Sin embargo, con el correr del tiempo la tecnología prevaleciente en la sociedad cambia, aumenta el conocimiento y la gente expande las áreas en las que vive por lo que muchas normas desarrolladas en el pasado dejan de ser efectivas y se convierten en obstáculos al cambio y en lastres al desarrollo⁶². En general, el cambio institucional es lento por dos razones. La primera, las normas de la sociedad tienen una fuerte inercia. Las generaciones mayores tratan de mantener normas a las cuales han estado acostumbradas porque para ellas el costo, muchas veces psicológico, de cambiar normas tiende a ser alto. Por eso muchas veces se idealiza el pasado y se presenta como una meta a la cual se debe regresar. Para mucha gente adulta el cambio en normas de comportamiento puede requerir la aceptación de que sus comportamientos pasados eran errados, lo cual muchas veces es difícil, lo que lo convierte en un obstáculo epistemológico. La segunda, los organismos que apoyan a las instituciones generan sus propios intereses y tratan de sobrevivir, aun cuando las razones que indujeron su establecimiento hayan perdido importancia y ellos hayan dejado de ser efectivos para resolver problemas sociales. Los argumentos sobre los intereses de los “guerreros contra las drogas” y los de los “guerreros contra la guerra contra las drogas” mencionados en el capítulo segundo reflejan esta inercia institucional.

Para entender y analizar los problemas relacionados con la criminalidad y con las drogas ilegales es importante mantener separados dos conceptos: las normas formales e informales por un lado y los organismos, organizaciones o agencias del Estado y del sector privado que implementan proyectos y hacen cumplir dichas normas, o que se oponen a ellas, por el otro. Para evitar cualquier posible confusión en este volumen se difiere de la terminología de North, para lo cual se evita usar el término instituciones y se hace referencia de forma separada a las normas legales e informales y a los actores o sea a los organismos, órganos, organizaciones y agencias. El término instituciones se usa solamente de manera amplia en referencia a los temas y enfoques de la economía institucional.

⁶² Este es uno de los puntos básicos desarrollados por los fundadores de la escuela institucionalista. Libro clásico de Ayres (1978) publicado originalmente en los años cuarenta.

3.2.2. El capital social

En la literatura académica, la relación entre los comportamientos individuales y el capital social ha recibido una atención importante en el último cuarto de siglo. Los humanos son seres sociales cuyo comportamiento y productividad económica se ven afectados por su posición y vínculos sociales. Durante la segunda mitad del siglo XX la literatura sobre desarrollo económico le dio énfasis al capital físico, al capital humano (educación y destrezas) y al cambio tecnológico como factores contribuyentes al crecimiento de los países. Sin embargo, el crecimiento económico no pudo explicarse solamente basándose en la acumulación de estos factores porque eran más productivos en algunas sociedades que en otras. Esto llevó a identificar algunas diferencias sociales que explicaban las variaciones en el comportamiento de las diversas economías, encontrando que el “capital social” jugaba un papel importante (Coleman, 1990: 300).

El capital social “se refiere a las conexiones entre los individuos y a las redes y normas de reciprocidad y confianza que surgen de ellas. El capital social está muy relacionado con lo que algunos llaman ‘virtud cívica’, pero se diferencia de ella en que el ‘capital social’ hace que la virtud cívica sea mucho más poderosa cuando tiene lugar dentro de una densa red de relaciones sociales recíprocas. Una sociedad con muchos virtuosos aislados no es necesariamente rica en capital social” (Putnam, 2000: 19). “El capital social es el conjunto de recursos inherentes a la familia y a la organización social de las comunidades que son útiles para el desarrollo social cognitivo del niño o del joven” Coleman (1990: 300). El capital social influencia la capacidad que una comunidad tiene de generar restricciones al comportamiento individual con el fin de lograr metas sociales (Coleman, 1990: capítulo 12, Fukuyama, 1996).

El capital social ha sido utilizado en las ciencias sociales en diversas ocasiones pero su uso no ha sido continuo y no se popularizó sino desde principios de los noventa. En efecto, Putnam (2000: 19) encuentra que fue inventado en seis ocasiones diferentes en el siglo XX. En otro trabajo de gran relevancia para el estudio de la industria ilegal andina, el mismo autor (Putnam, 1993) contrasta el papel de la sociedad civil y las acciones no-punitivas del Estado en el Norte y el Sur de Italia y concluye que el capital social contribuyó sustancialmente al desarrollo de restricciones interiorizadas al comportamiento individual, las que son un importante factor explicativo de las diferencias en el desarrollo económico de las dos regiones italianas y del desarrollo de las organizaciones criminales organizadas en el Sur (mafia, camorra, ‘Ndrangheta y otras).

Para avanzar en el análisis es importante separar el capital social, es decir las redes entre individuos, de las virtudes cívicas dinamizadas por esos vínculos entre humanos como la confianza, la reciprocidad, la empatía y la solidaridad. Estas contribuyen a implantar y mantener el imperio de la ley y a aumentar la productividad en la sociedad. Una pregunta clave es si tener un sistema de redes complejo en el que la gente pertenezca a familias fuertes, sea miembro de organizaciones religiosas, partidos políticos, clubes sociales, gremios profesionales, etc., es suficiente para generar niveles altos de esas virtudes. Es cierto que en sociedades estables con tradición de cooperación entre sus miembros, las redes dinamizan esas cualidades, pero en una sociedad profundamente segmentada, individualista y amoral en la que no haya controles sustanciales interiorizados al comportamiento, la gente puede afiliarse a muchos grupos y organismos para obtener ventajas, pero no está dispuesta a contribuir al grupo. Además, en estas sociedades es posible que la confianza y la reciprocidad dentro de un grupo social sean perjudiciales para otros o para la sociedad en general⁶³.

Rubio (1997), inspirado en la experiencia colombiana define el “capital social perverso” como el que se genera cuando “las redes, contactos, relaciones de poder, el sistema legal, las normas informales de comportamiento, las actividades políticas, y el sistema de recompensas establecidos en esta sociedad inspiran comportamientos ávidos de rentas o criminales, en detrimento de las actividades productivas y la innovación tecnológica”. Este “capital social perverso” beneficia a un grupo pequeño a costa del resto de la sociedad.

Putnam (2000: 23) considera que puede haber varias clases de capital social y contrasta el aglutinador que genera gran lealtad y otras virtudes cívicas dentro de un grupo pero que puede generar un gran antagonismo hacia los extraños al grupo, con el capital social abarcador que establece puentes entre diferentes grupos sociales a pesar de que las personas no tengan relaciones afectivas entre ellas. Este autor enfatiza que ambos son necesarios para el funcionamiento razonable de la sociedad. Una implicación interesante de este análisis es que cuando un grupo no tiene sino una clase de capital social, la probabilidad de que este capital sea perverso es bastante alta: cuando solo hay capital aglutinador, es fácil generar

⁶³ La violencia de los años cuarenta y cincuenta en Colombia es un buen ejemplo de esto: la confianza y la reciprocidad dentro de los partidos conservador y liberal eran suficientemente fuertes como para que sus miembros estuvieran dispuestos a matar y hacerse matar por el partido, aunque la violencia misma fuera en detrimento de Colombia como país.

antagonismos con otros grupos⁶⁴, y cuando el capital social solo tiende puentes con otros grupos, pero no aglutina, la vida dentro del grupo será estéril y este tenderá a disolverse.

En sociedades segmentadas en grupos raciales o culturales diferentes, las actitudes hacia el crimen pueden variar mucho entre los grupos. Dentro de un grupo puede considerarse, por ejemplo, que robarle a un “pobre” o a alguien del mismo grupo es “malo”, pero matar a un “rico” o a alguien de un grupo enemigo es “bueno”. El punto es que el capital social fuerte dentro de un grupo marginado de la sociedad puede ser muy peligroso para el resto de la sociedad, puesto que genera normas y comportamientos basados en sentimientos de rencor y venganza en detrimento de la sociedad amplia.

Es importante anotar que muchos estudios de las sociedades andinas atribuyen la violencia y otros problemas sociales en parte a la falta de “sociedad civil”. La sociedad civil se refiere a organizaciones fuera del Estado, que en muchos casos contribuyen a crear y fortalecer las relaciones de reciprocidad, solidaridad y confianza dentro de la sociedad. Sin embargo, no hay garantía de que la sociedad civil logre estos fines. Muchas ONG pueden cumplir papeles importantes en la solución de problemas sociales, pero cuando estas no surgen de las entrañas de la sociedad, sino como en algunos casos, en respuesta a la disponibilidad de fondos de cooperación técnica internacional, o son creadas por políticas del Estado, muchas veces pueden no ser exitosas. En conclusión, como se anotó anteriormente, el capital social es una condición necesaria pero no suficiente para generar solidaridad, empatía, solidaridad y confianza, pero no necesariamente dinamiza las “virtudes cívicas”.

Los organismos y redes necesarias para que surja el capital social son medibles y se usan para estimar la cantidad de capital social de un país⁶⁵. La medida comúnmente aceptada del capital social es la densidad de las redes y contactos que un individuo común tiene: relaciones con familiares, membresía en clubes, partidos políticos, organizaciones religiosas, etc. Cuando el número de estos vínculos es alto se dice que el capital social es alto y viceversa. El capital social aumenta la productividad individual, pero la solidaridad y la confianza que son la fuente de muchos beneficios sociales obtenidos del capital social, son difícilmente medibles, lo que crea un

⁶⁴ Las pandillas de los guetos urbanos de los Estados Unidos y los sicarios de las “comunidades” de Medellín son ejemplos de esta clase de situaciones (Salazar, 1990 y Salazar y Jaramillo, 1992).

⁶⁵ Sudarsky (1999) para Colombia.

dilema porque las medidas comunes del capital social no garantizan que un capital social abundante genere más beneficios sociales que uno menor.

3.2.3. La cohesión social

En los últimos años se ha argumentado la necesidad de fortalecer la cohesión social como requisito para promover un mejor desarrollo económico y enfrentar el problema de la adicción, producción y tráfico de drogas. En América Latina la CEPAL ha considerado que fortalecer la cohesión social es clave para manejar el problema de las drogas⁶⁶. El concepto usado por la CEPAL, es complejo: “El universo semántico de la cohesión social muestra los siguientes términos relacionados: i) el capital social, que remite al acervo de redes y lazos existentes entre los distintos actores sociales; ii) la integración social, que alude al acceso de los ciudadanos a niveles básicos de bienestar; iii) la exclusión social, que expresa los procesos y mecanismos de acumulación de desventajas que conducen a la desvinculación y la marginalización social, y, iv) la ética social, que subraya la importancia de la comunidad de valores y la solidaridad” (Villatoro y Feres, 2007: 21). Y “desde esta perspectiva, la cohesión se convierte en *“la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan”* (CEPAL/SEGIB, 2007, p. 16). “Esta aproximación a la cohesión tiene las siguientes ventajas con respecto a otros enfoques: primero, conjura los sesgos funcionalistas derivados de la consideración de la adaptación sistémica como criterio único, permitiendo la incorporación de la dimensión del actor; segundo, facilita el relacionamiento de dimensiones de la realidad que habitualmente han sido definidas como aspectos independientes, y tercero, permite visualizar simultáneamente la cohesión como fin (se trata de que todos participen y se beneficien del desarrollo) y como medio (se propicia la constitución de pactos o contratos sociales para hacer sostenibles las políticas a largo plazo)” (Villatoro y Feres, 2007: 21-22).

Machinea y Uthoff (2005) aunque no definen cohesión social, utilizan el término y enfatizan la necesidad de disminuir la desigualdad tanto entre personas como entre regiones de los países y de proteger a la población de fluctuaciones económicas fuertes y de sacarlos de la informalidad económica: “Se debe mejorar la cohesión de nuestras economías entendida en

⁶⁶ La cohesión social también ha sido un factor importante en las políticas de drogas de algunos países europeos. Por ejemplo, Célula General de Coordinación Permanente de Políticas de Drogas (2010) del gobierno de Bélgica en su estrategia de políticas de drogas para la región valona considera la cohesión social como clave para el éxito de cualquier política de drogas. La OEA (2013a) tiene una apreciación semejante.

un sentido amplio, es decir, mejorar las oportunidades sociales mediante el acceso a alternativas productivas. Además, las políticas de gestión macroeconómica, deben complementarse con el establecimiento de un marco institucional y de políticas de desarrollo productivo, para que, al mejorar las condiciones de competitividad, también la situación de bienestar de las regiones y de los sectores sociales más rezagados” (p. 24). Y proceden: “en definitiva, los niveles de desigualdad de la región constituyen un triste record que, entre otros factores, resulta de la incapacidad de las personas para acceder a activos productivos de calidad que les permitan superar su situación de vulnerabilidad y la persistencia de instituciones que transmiten la desigualdad de una generación a otra. Entre estos factores se cuentan las marcadas desigualdades en cuanto a la calidad de los sistemas educativos, las fuertes regulaciones prudenciales que impiden que el sistema financiero atienda las necesidades de una estructura productiva muy heterogénea por regiones y sectores, la falta de oportunidades de capacitación para los desplazados y la baja cobertura de los mecanismos de protección social en un mercado de trabajo cada vez más precario y vulnerable” (p. 34).

El concepto de cohesión social es más amplio y trasciende al del capital social que enfatiza las redes sociales pero no requiere un nivel mínimo de virtudes cívicas. La cohesión social requiere la integración de los individuos de manera que no sean entes separados del resto de sus congéneres sino que se sientan parte de algo más grande que ellos mismos, que trascienda su individualidad, que estén dispuestos a sacrificar algo por la sociedad, y no solamente a tener confianza y reciprocidad como formas de asegurar beneficios en intercambios con otros miembros del grupo. Por eso la cohesión social requiere también solidaridad y empatía y genera confianza. La cohesión social implica una cultura más socio-céntrica que la individuo-céntrica occidental moderna implícita en el concepto de capital social de Putnam y en la teoría neoclásica de los mercados. La meta de fortalecer la cohesión social propuesta por la CEPAL surge en gran parte de la necesidad de intentar controlar por lo menos algunos de los efectos de la modernidad y de la globalización que hacen que la gente cuestione las estructuras, normas y órganos de la sociedad, lo que debilita u obstaculiza la cohesión social en América latina y el Caribe.

La CEPAL/OIJ (2007)⁶⁷ ha identificado un conjunto de cambios sociales que han debilitado la cohesión social y han aumentado la probabilidad de que la juventud consuma, produzca y trafique con drogas psicoactivas:

⁶⁷ Hopenhayn (2008).

- El primero es que “la juventud goza de *más acceso a educación y menos acceso a empleo*. Los jóvenes de hoy tienen más años de escolaridad formal que las generaciones precedentes, pero al mismo tiempo duplican o triplican el índice de desempleo respecto de esas generaciones”.
- El segundo es que “la juventud cuenta hoy con *más destrezas para la autonomía y menos opciones de materializarlas*. Los y las jóvenes cuentan con capacidades que los adultos no tienen para insertarse en los nuevos desafíos de la sociedad de la información, tales como años de escolaridad, fluidez en la ‘convergencia digital’, y un uso más familiarizado con la comunicación interactiva a distancia. Al mismo tiempo, han interiorizado las expectativas de autonomía propias de la sociedad moderna y postmoderna; y esta expectativa es mayor que en generaciones precedentes que crecieron bajo patrones más tradicionales. Sin embargo, chocan con factores concretos que les postergan la realización de esa misma autonomía: mayor dilación en la independencia económica porque hoy hay mayores requerimientos formativos y más dificultades de obtener una primera fuente de ingresos; y mayores dificultades de acceder a una vivienda autónoma por problemas de mercado de suelos urbanos y acceso al crédito”.
- El tercero es “que los jóvenes están *más vacíos de grandes narrativas ideológicas pero mucho más preñados de experiencias estéticas*, vale decir, con imaginarios mucho más ligados al mundo de las formas y las sensaciones. [...] El campo de la estética (música, imágenes, graffities, adhesiones deportivas), va ocupando un lugar de mayor peso en la subjetividad juvenil a medida que se debilita el peso de la ideología política”.
- El cuarto, que también afecta a los mayores, “es *la creciente desproporción entre consumo simbólico y consumo material*. [...] El aumento exponencial en acceso a símbolos, mensajes, imágenes, información y conocimiento, sobre todo para la población joven en las últimas décadas, contrasta con las restricciones en el acceso a bienes y servicios, pues la fuente principal de ingreso es el empleo, y el desempleo juvenil aumentó durante la década de los 90, manteniéndose los ingresos de jóvenes ocupados muy por debajo de los promedios de ingresos de los adultos. Esta brecha creciente entre consumo simbólico y material produce además una crisis de expectativas, pues un mayor consumo simbólico genera más expectativas de consumo material.
- El quinto “se da *entre gratificación presente y gratificación diferida, entre el goce inmediato y la postergación del placer en función del equipamiento para el futuro*. De una parte tenemos la sociedad de consumo y de créditos al consumo, de viajes en paquete y escaparates de mall, de publicidad a la carta y de seducción por los placeres del momento, de futuros difusos y de proyectos efímeros: todo empuja hacia el presente”.

Lo anterior ha llevado a la CEPAL a formular una ambiciosa agenda de política que “debe apuntar a revertir ciertas tendencias que persisten en la actual matriz de desarrollo y que se caracterizan por: i) un ciclo social en el que imperan la desigualdad y la pobreza; ii) la falta de profundización de la integración subregional y una estrategia de negociaciones comerciales que privilegia los acuerdos preferenciales de fuera de la región, que tienen escasa identidad regional y débiles efectos productivos; iii) un desarrollo financiado con capitales privados volátiles, que no se complementan con el ahorro nacional; iv) un manejo pro cíclico de las políticas macroeconómicas, y por ende una alta volatilidad real; v) un paulatino deterioro del medio ambiente y, vi) el nacimiento de nuevos factores de exclusión debido a las asimetrías en el acceso a la sociedad de la información. Superar estas tendencias adversas del desarrollo latinoamericano debería ser un motivo suficiente para llegar a un acuerdo basado en la voluntad política de los presidentes con el objeto de impulsar una estrategia de integración y cohesión en América Latina” (p. 43).

3.3. LAS ANOMALÍAS Y LAS RAZONES EXPLICATIVAS DE LA PRODUCCIÓN ILEGAL

3.3.1. Las anomalías

Al estudiar el desarrollo de la industria de cocaína ilegal en Colombia desde los paradigmas de la economía y otras ciencias sociales se encuentran anomalías muy serias. La siguiente lista no pretende ser exhaustiva, pero posiblemente incluye a las más importantes. Varias de estas anomalías han sido mencionadas en los capítulos anteriores, pero en este se presentan en más detalle.

Primero, la industria de drogas ilegales es muy rentable y la cocaína y la heroína son fáciles de producir:

- Las destrezas requeridas son simples y muchas personas las tienen en el mundo.
- Requieren poco capital.
- Las tecnologías de producción no son sofisticadas y son conocidas.
- Los insumos químicos utilizados para refinar cocaína y heroína tienen muchos usos industriales, son bastante comunes y no es muy difícil obtenerlos.
- Además todos los insumos necesarios para producir cocaína y heroína tienen substitutos, excepto la coca y la amapola.
- La coca puede cultivarse en gran parte del trópico húmedo y la amapola en muchísimos lugares.

Dadas estas características de la “función de producción” de la cocaína y de la heroína, tanto los paradigmas de la economía tradicional como los marxistas y los de la teoría de la dependencia pronosticarían que todo país o región con economías de mercado que pudiera cultivar coca o amapola y refinar cocaína y heroína, lo haría. Sin embargo, las industrias de coca-cocaína y amapola-opio-heroína ilegales están altamente concentradas en muy pocos países. Las cifras de las Naciones Unidas muestran que en 2011 solamente 3 países (Colombia, Perú y Bolivia) cultivaban coca y producían cocaína y 6 países (Afganistán, Myanmar, Laos, Paquistán, Colombia y México) tenían el 94% de los cultivos de amapola ilegales del mundo (ONUDD, 2011: 39 y 50). Es decir, a pesar de su gran rentabilidad, la mayoría de los países en donde se pueden desarrollar estas actividades no participan de ellas.

Segundo, como se dice en el capítulo segundo, los paradigmas mencionados tampoco explican por qué si Bolivia y Perú han tenido consuetudinariamente grandes cultivos de coca para satisfacer la demanda tradicional, cuando hubo el gran aumento en la demanda de cocaína en el segundo lustro de los años setenta, fue en Colombia donde surgieron grandes organizaciones de narcotraficantes, y por qué Colombia concentró la refinación de cocaína y su tráfico internacional.

Tercero, el crimen organizado generalmente está asociado con aumentos en la violencia y los homicidios, pero ¿por qué estos han sido tanto más altos en Colombia y recientemente en México y algunos lugares de Centro América que en el resto del mundo? ¿Por qué en México la violencia asociada al narcotráfico fue baja durante unos cien años y creció enormemente en la primera y segunda décadas del siglo XXI?

Cuarto, Bolivia y Perú hasta hace muy poco refinaban muy poca cocaína, a pesar de que en Perú se había producido durante la primera mitad del siglo XX cuando la cocaína era legal y tenía usos frecuentes en medicina, y en Bolivia había habido una producción artesanal. ¿Por qué estos países no desarrollaron una gran industria de refinación de cocaína como la de Colombia?

Quinto, al surgir los cultivos ilegales en Colombia se adoptaron técnicas de cultivo distintas a las tradicionalmente usadas en Perú y Bolivia y que aumentaban la productividad⁶⁸. ¿Por qué en esos países dichos desarrollos han sido mucho más lentos?

⁶⁸ En Bolivia y Perú la coca tradicionalmente se secaba antes de procesar la pasta de coca. Esta práctica se estableció en la segunda mitad del siglo XIX cuando se exportaban

Sexto, como se anotó, la amapola se puede cultivar en muchos países y su producción ha estado concentrada en muy pocos, sin embargo, en los cincuenta años siguientes a partir de 1960, Colombia fue el único país que nunca antes había producido que empezó a hacerlo (Paoli et. al., 2009).

Séptimo, en economía se postula que si un país aplica políticas contra las drogas mucho más represivas que otro, se esperaría que el precio de las drogas fuera mucho mayor en el país más represivo. Existe un consenso respecto a que las políticas estadounidenses han sido mucho más represivas que las europeas. Sin embargo, la cocaína, a pesar de tener menor demanda, ha sido mucho más cara en Europa que en los Estados Unidos y la heroína por mucho tiempo fue más barata en Europa a pesar de que allá había una mayor demanda que en los Estados Unidos.

3.3.2. Algunas razones explicativas

A. Pobreza, desigualdad y crisis económicas

La existencia de una relación entre la pobreza y el narcotráfico es muy difícil de establecer. Para empezar, ninguno de los proponentes de la hipótesis de que la pobreza es causa del narcotráfico presenta evidencia estadística que apoye sus afirmaciones. Toda la evidencia se basa en impresiones generadas por observaciones como: “los campesinos afectados por el colapso en los precios del café en el Viejo Caldas se fueron al Putumayo a cultivar coca”, o simplemente asertos que afirman causalidad en los que las intuiciones juegan un papel muy importante. Es cierto que todos los trabajadores agrícolas contratados para laborar en los cultivos ilegales tienden a ser pobres; pero la mayoría de los trabajadores agrícolas en América Latina, Asia y África son pobres, y no participan de los cultivos ilegales. También es cierto que muchos cultivos ilegales están localizados en países pobres; pero la mayoría de los países pobres no cultiva drogas ilegales y también hay cultivos ilegales en algunos países ricos. En la zona andina cuando surgió el negocio de las drogas ilegales, Colombia, era bastante más rica que Bolivia, Ecuador y Perú. Ecuador, que

las hojas de coca a los laboratorios europeos y americanos que producían cocaína. Para disminuir el volumen y el peso de la coca y evitar su deterioro, la coca se secaba y se comprimía con prensas para disminuir su volumen y su peso. En esos países al desarrollarse la producción ilegal continuaron haciendo lo mismo, lo cual es un proceso lento que aumenta el riesgo de detección. En Colombia rápidamente se adoptó la práctica de usar la guadaña para deshacer las hojas húmedas y procesar la pasta rápidamente. Es de resaltar que cuando los encargados de seguir los desarrollos de la industria de drogas ilegales en el Departamento de Estado identificaron esta práctica en Colombia, la mantuvieron en secreto para evitar su adopción en otros lugares.

era más pobre que Colombia y Perú, no ha sido un actor significativo en los cultivos y refinación ilegales aunque sea un país de tránsito para insumos químicos y los productos de la industria ilegal y un buen sitio para el lavado de los activos ilegales. Además, en Colombia los campesinos que cultivan coca y amapola son pobres, como los demás campesinos del país, aunque en los años noventa hubo sembradíos “industriales” relativamente grandes (Uribe, 1997), y la mayoría de quienes controlan, y muchos de los participantes en la manufactura y tráfico ilegales tienen niveles de educación relativamente altos y alternativas de empleo en la economía legal (Hernández, 1997). En Colombia muchas personas que no pueden clamar pobreza han participado activamente en la industria ilegal⁶⁹. Basta con mirar a la lista Clinton para encontrar nombres y apellidos vinculados a las élites políticas y económicas, particularmente en Medellín y Cali. En Bolivia, la relación entre pobreza y cultivos ilegales también es débil, puesto que la mayoría de los inmigrantes que actualmente viven en el Chapare son pobres, pero no llegó de las regiones rurales más pobres del país (Oruro, Chiquisaca, Potosí y Tarija), sino de las tierras vecinas al Chapare donde muchos mantienen cultivos tradicionales de sierra alta (Blanes y Mansilla, 1994, p. 53).

Otro problema que se enfrenta al tratar de determinar la importancia de la pobreza y también de la desigualdad económica como causa del desarrollo de la industria de drogas ilegales es que aquéllas no varían con ésta. En general, la pobreza es bastante estable y cambia lentamente, mientras que la industria ilegal es muy dinámica. Por consiguiente, es muy difícil encontrar una correlación entre ambas a lo largo del tiempo. Además, hay períodos en los que disminuye la pobreza y aumenta la criminalidad como en Colombia durante los años ochenta, cuando el narcotráfico creció y la industria ilegal se concentró en este país, pero los indicadores de desigualdad y pobreza mostraron caídas sustanciales y el nivel de vida de la mayoría de los ciudadanos aumentó. Lo anterior no significa que la pobreza, la miseria y la desigualdad no jueguen papeles en la generación de la industria de drogas ilegales, sino que esa relación es indirecta y compleja. La pobreza y la desigualdad contribuyen al crecimiento de la economía ilegal, pero no tienen un papel determinante en ese proceso.

Al examinar ahora las fluctuaciones y otros problemas económicos, Betancourt y García (1994), Tovar (1994), Vargas y Barragán (1995), entre otros,

⁶⁹ Inclusive algunos compañeros durante mis años de estudiante y otros parientes distantes. Todos ellos tuvieron oportunidades amplias de desarrollar actividades económicas legales que les hubieran permitido vivir satisfactoriamente.

asocian las crisis regionales de los años ochenta con el crecimiento de la industria de drogas ilegales en Colombia. Durante esa década, América Latina y el Caribe experimentaron una depresión económica muy grave, generada por la crisis de la deuda externa. Colombia fue el único país de la región que no padeció esa crisis y también el único donde el ingreso nacional no decayó en ningún año⁷⁰. Los problemas económicos experimentados por Colombia, aunque fueron graves en algunas regiones, fueron mucho más suaves que los de los demás países andinos, pero fue en Colombia donde se desarrollaron las organizaciones traficantes internacionales. Además, en el pasado Colombia había experimentado crisis económicas que no llevaron al desarrollo de organizaciones criminales fuertes.

En otros países los analistas también asocian las crisis económicas con las drogas ilegales. Todos los estudiosos del caso boliviano relacionan las crisis macroeconómicas y la de la industria del estaño a principios de los años ochenta con las migraciones de mineros y campesinos al Chapare y con la expansión de los plantíos de coca⁷¹. Álvarez (1992) y Cotler (1996) asocian la crisis de la deuda externa peruana de principios y mediados de los ochenta y el mal manejo macroeconómico durante el primer gobierno de Alan García a finales de esa década, con la expansión de la coca en el Alto Huallaga. En contraste con estos procesos, muchos países experimentaron crisis semejantes antes de los años ochenta, incluso Bolivia y Perú, las cuales no condujeron al desarrollo de economías narcotraficantes grandes. Sin embargo, como en el caso de la pobreza, tampoco se puede negar que las crisis no hayan tenido un papel en el desarrollo de las drogas ilegales. Lo que sucede es que también su influencia es indirecta y compleja.

El punto es que las crisis económicas que generan desempleo y grandes frustraciones crean incentivos para el desarrollo de las actividades ilegales, pero no hay una relación biunívoca entre ellas y el comportamiento ilegal, especialmente con comportamientos terroristas que buscan generar gran temor en la sociedad. En Colombia cabe preguntarse, ¿por qué la mayoría lo hace solamente como último recurso en casos desesperados, mientras que otros lo hacen simplemente al perder el empleo? ¿Por qué en algunos países los padres roban comida mientras que en otros secuestran, extorsionan y en ocasiones llegan a matar a sus víctimas?

⁷⁰ El comportamiento positivo de la economía colombiana fue el resultado de un buen manejo macroeconómico, no del crecimiento de las drogas ilegales, como muchos podrían pensar (Thoumi, 1994, cap. 1).

⁷¹ Quiroga (1990), CEDIB (1993), Painter (1994), Rodas (1996), entre otros.

B. La corrupción

La corrupción también se asocia frecuentemente con las drogas ilegales. Sin embargo, hay razones por las cuales es difícil establecer una relación causal directa entre la corrupción y las drogas:

- En primer lugar, no hay consenso sobre la definición de corrupción y hay comportamientos considerados corruptos en algunos sitios, que son aceptados como normales en otros, donde son simplemente una forma socialmente aceptada de hacer negocios o política.
- Tanto la corrupción como la producción y el tráfico de drogas no pueden medirse fácil o exactamente y su importancia y tamaño son difíciles de establecer.
- La corrupción es un fenómeno multidimensional y diversos tipos de corrupción tienen efectos diferentes sobre las industrias ilegales. Campos y Pradhan (2009: xvi) clasifican la corrupción en tres grandes tipos: la captura del Estado, el padrinazgo y el nepotismo, y la corrupción administrativa. Cada tipo de corrupción tiene efectos distintos sobre la sociedad y genera incentivos diferentes para actuar criminalmente.
- La relación entre las drogas ilegales y la corrupción es circular: la corrupción facilita la producción y tráfico de drogas ilegales, y éstas, a su vez, incentivan la corrupción.
- Tanto la corrupción como las drogas ilegales son sintomáticas de problemas sociales más profundos como se mostrará más adelante.

Para ilustrar la dificultad de relacionar las drogas ilegales con la corrupción basta mirar el Índice de Corrupción Percibida elaborado por Transparencia Internacional. Esta clasificación se basa en una muestra de percepciones de gerentes de grandes empresas por lo que son subjetivas y no reflejan un tipo único de corrupción. En la clasificación de 1998, Colombia figuraba como el sexto país más corrupto del mundo, Ecuador y Venezuela estaban empatados en el séptimo puesto, Bolivia ocupaba el lugar 16 y Perú el 45. En 1999, Ecuador era el peor país andino (puesto 18), seguido por Bolivia (20), Venezuela (25), Colombia (28) y Perú (59). Este índice cubre hoy un número mucho mayor de países (180) que a finales de los años noventa. En su versión de 2009, clasificando de menos a más corrupto, Colombia quedó de 75, clasificado como más corrupto que Chile, Uruguay, Costa Rica y Cuba y empatado con Brasil y Perú. Los países latinoamericanos calificados como más corruptos fueron Ecuador (146), Paraguay (154) y Venezuela (162). Las medidas de corrupción de Transparencia Internacional han evolucionado y se han sofisticado con el correr del tiempo y ahora publica un Barómetro Global de Corrupción basado en “grupos focales” que deben evaluar que tan corruptos son los partidos políticos,

el parlamento/poder legislativo, los medios, las empresas/sector privado, los funcionarios/empleados públicos y el poder judicial. El barómetro es un promedio de estas seis variables. Aunque estas medidas no se llevan a cabo anualmente en todos los países, Transparencia Internacional (2009) muestra los resultados de las encuestas en América Latina en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela. En una clasificación de 1 (menos corrupto) a 5 (muy corrupto). Todos estos países quedaron entre 3.5 y 4.0 (p. 37). Es interesante que Colombia tuvo la mejor clasificación, 3.5. Es claro que el índice de corrupción más comúnmente usado en ningún caso relaciona las drogas ilegales o el crimen organizado con la corrupción. En la clasificación de 2013 Colombia ocupó el puesto 94 entre 175 países, pero debido a cambios en la metodología el escalafón de ese no es comparable con los anteriores.

C. El proteccionismo agrícola en los Estados Unidos y Europa

Frecuentemente se menciona el proteccionismo estadounidense y europeo como causa del desarrollo de las drogas ilegales. Sin embargo, es importante separar dos argumentos diferentes. Bascopé (1993), Del Olmo (1988) y De Rementería (1995: 73-75) arguyen que el proteccionismo de los países desarrollados cierra oportunidades para que los países en desarrollo exporten productos agrícolas, obligándolos a entrar en la industria de las drogas ilegales. Estos autores claman por la apertura de los mercados de los países desarrollados a los productos agrícolas de los productores de coca. Y sin decirlo, creen que si no fuera por los subsidios a la agricultura estadounidense y europea, no habría campesinos colombianos cultivando coca, lo cual implícitamente niega que los cultivos de coca, especialmente en Colombia, surgieron en respuesta a la demanda de materias primas (pasta y base de cocaína) de los traficantes de la región andina. El punto es que en Colombia los cultivos no fueron una respuesta al proteccionismo estadounidense y europeo, que ha sido constante y que no varió en esa época, sino a la demanda de los narcotraficantes colombianos.

Las consecuencias en Colombia de los subsidios a la producción y exportación agrícola en los países desarrollados son complejas. Por un lado se alega que son injustos porque no permiten al campesinado competir en los mercados en que haya productos altamente subsidiados. Por otro lado, los subsidios benefician a todos los consumidores de los productos subsidiados, inclusive al mismo campesinado. Mientras estos subsidios sean continuos y estables, es difícil alegar que las importaciones de insumos o alimentos subsidiados no podrían convenirle al país. Para criticar estos subsidios al consumo de la mayoría de los colombianos, pagados por un

país extranjero, es necesario estimar claramente cuáles son las pérdidas y las ganancias de los colombianos. Sin duda habrá ganadores y perdedores, pero la evaluación debe incluir tanto las ganancias como las pérdidas.

Los argumentos que se presentan tienen que ver, primero, con la seguridad alimentaria: si se depende de productos importados para alimentar a la población, los exportadores podrían bloquear dicha importación con fines políticos y el país perdería soberanía e independencia. En este caso el problema es evaluar la probabilidad de que algo así ocurra, lo cual no es fácil y requiere hacer supuestos muy específicos sobre la naturaleza de las relaciones internacionales de Colombia y su papel en el mundo. Segundo, tal vez el argumento más sólido es que los ganadores con los subsidios son grupos en su mayoría urbanos, mientras que los perdedores son los campesinos que terminan forzados a cambiar sus trabajos, bien sea en plantaciones grandes, en haciendas o a migrar a la ciudad o a zonas cocaleras en donde pueden obtener empleo o ser colonos. En estos casos surgen varias preguntas difíciles de responder: ¿Por qué no se puede establecer un sistema en el que los ganadores compensen a los perdedores?, ¿por qué es tan importante para un campesino trabajar en su propia tierra aunque no gane mucho en lugar de trabajar en una plantación grande dentro de la economía moderna?, ¿será porque en las grandes plantaciones las relaciones empleador-empleado son aun pre-modernas, semejantes a las de señor hacendado-siervo? Los subsidios han sido permanentes por varias generaciones, entonces, ¿por qué se los considera como causantes de fenómenos como el aumento en la producción de coca y los desplazamientos recientes? En otras palabras, si los subsidios no han cambiado ¿cómo explican cambios en otras variables? Estas preguntas no tienen respuestas fáciles aunque las posibles tienen que ver con problemas de la estructura social y política y de las normas y órganos sociales del país. Por eso, las críticas a los subsidios vistas desde el exterior muchas veces no parecen muy serias porque las consecuencias de los subsidios están determinadas por la estructura, normas y organismos del país importador.

Nada de lo anterior significa que los subsidios al sector agrícola en los Estados Unidos y Europa no puedan ser criticables, solamente implica que es necesario mirar hacia adentro y no solamente hacia afuera para buscar soluciones a los problemas agrarios graves de Colombia. Por ejemplo, es bien sabido que reformas agrarias drásticas sentaron las bases del desarrollo japonés y coreano, mientras que en Colombia la reforma agraria ha sido bloqueada por cerca de un siglo y que los obstáculos puestos a la reforma de los años sesenta que culminaron en el “Pacto de Chicoral” de enero de 1972, fueron un factor que contribuyó fuertemente a la migración

campesina a zonas baldías, muchas de las cuales hoy son centros de producción de coca. ¿El problema fundamental del campesinado ha sido entonces los subsidios estadounidenses y europeos a sus sectores agrarios o el poder terrateniente en Colombia?⁷² Las políticas de los gobiernos colombianos no han promovido la agricultura campesina. En efecto, desde el “Pacto de Chicoral” de enero de 1972, hasta el término del gobierno de Álvaro Uribe en 2010, los gobiernos optaron por promover el desarrollo de la agricultura moderna en detrimento de la agricultura campesina. El programa Agro Ingreso Seguro de la administración Uribe que continuó esa política, basado en el supuesto de que era necesario desarrollar grandes empresas agrícolas para generar empleo en el sector rural, fue un ejemplo de corrupción que dio subsidios muy altos a grandes hacendados con resultados regresivos muy fuertes⁷³. Además, a partir del 2000 la política del gobierno fue promover el desarrollo minero y la inversión extranjera que crecieron sustancialmente. Estas políticas revaluaron el peso colombiano, pero afectaron el empleo en las ramas manufactureras y agrícolas que compiten con importaciones o que buscan exportar. Por eso, la falta de oportunidades de empleo en el sector agrícola no es solo, o principalmente debida a las políticas proteccionistas de la agricultura en los países del primer mundo, sino más que todo a las políticas económicas, incluyendo las agrícolas y rurales, de los gobiernos colombianos.

D. La gran rentabilidad de las drogas ilegales y la geografía de la cocaína y la heroína

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

⁷² En Colombia siempre ha habido una fascinación por la tierra como fuente de poder y estatus. En Estados Unidos el “sueño americano” es tener una casa relativamente grande. Pareciera que el “sueño colombiano” es tener finca, y entre más grande mejor. Es como si en Colombia la conquista no hubiera terminado y el éxito personal para muchos se midiera por número de hectáreas poseídas. Solo así se entiende por qué el éxito más mencionado de la administración de Álvaro Uribe fue que “ahora la gente puede ir a sus fincas” mientras que fallas administrativas, casos de corrupción enormes, violaciones de derechos humanos y fracasos mayúsculos en las inversiones en infraestructura se consideran como factores de poca importancia.

⁷³ Este programa generó un escándalo mayor debido a los grandes “préstamos” no reembolsables (subsidios) dados a algunos de los capitalistas agrarios más ricos del país y a personas que poco o nada tenían que ver con el sector rural.

muchos otros fenómenos relacionados con la economía, las falacias de composición y/o la confianza en que gente se comporta como los econos y no como los humanos, llevan a argumentos que chocan con la evidencia empírica.

La búsqueda de utilidades es una de las metas de cualquier actividad económica, tanto legal como ilegal, pero la ilegalidad es un factor importante que genera grandes diferencias entre el comportamiento de las industrias de cocaína y heroína y las industrias productoras de bienes y servicios legales. La gran diferencia en la geografía económica de los cultivos, manufactura y mercadeo de cocaína y heroína y las industrias legales resalta la importancia de la ilegalidad.

Una comparación entre los productos lícitos e ilícitos revela que en el caso de los primeros, como café, banano, trigo, maíz, flores, etc., la disponibilidad de recursos naturales adecuados determina si un país los produce o no. En efecto, la lista de países que tienen recursos naturales adecuados es casi igual a la de países productores. Algunos producen frutos de mejor calidad que otros; unos son exportadores, y otros son importadores netos; unos comercian a precios más bajos que otros, pero cada país produce al menos un poco para el consumo local y sólo en casos excepcionales los países que pueden producir no lo hacen. Un patrón semejante se encuentra en las industrias “peregrinas” o “transeúntes” (*footloose*), por ejemplo, confecciones, muebles de madera o metal, zapatos de cuero, jabón, cosméticos y otras manufacturas sencillas se producen en casi todos los países. Como en el caso de los productos agrícolas, los países no productores son la excepción.

Muchos países tienen los recursos naturales y destrezas laborales necesarios para producir y traficar drogas ilegales, pero la mayoría no produce o trafica⁷⁴. La coca crece principalmente en algunos lugares de Los Andes y de la cuenca amazónica, pero puede cultivarse en muchos sitios de África, Asia, América Latina e incluso, como se muestra en el capítulo décimo segundo, en algunas pequeñas zonas insulares de los Estados Unidos. En efecto, durante la primera década del siglo pasado, las economías boliviana y peruana sufrieron una de sus frecuentes caídas en las exportaciones cuando Holanda desarrolló plantíos de coca en Malasia e Indonesia (Gootenberg, 1999). Los japoneses cultivaron coca en Taiwán, los británicos

⁷⁴ Como se notó al comentar las anomalías, en el lado de la demanda también hay grandes diferencias dentro de los países y entre ellos, y a lo largo del tiempo. En algunos países y regiones, la demanda por drogas ilegales es alta, en otros no. En algunos períodos la demanda es alta y en otros es baja.

en Sri Lanka y el sur de la India y los franceses en Camerún. En Suramérica la coca crece primordialmente en Bolivia, Colombia y Perú, pero también puede cultivarse en Brasil, Ecuador, las tres Guayanas, Venezuela y algunas zonas de Centro América. Además, la coca puede crecer en las zonas húmedas del África. En Puerto Rico, hay trazos históricos de viejos cultivos y durante la segunda guerra mundial el gobierno estadounidense tuvo cultivos experimentales en esa isla con la meta de producir cocaína para usos medicinales.

La geografía económica del opio es aún más sorprendente porque la amapola puede cultivarse en muchos más lugares que la coca. Esta planta puede darse en muchas zonas europeas, en grandes porciones de Asia, África y Norteamérica, en las zonas altas del trópico americano, así como en otras zonas del hemisferio sur. Sin embargo, el número de países productores de opio ilegal, como se notó, es muy bajo.

Las distribuciones espaciales de la producción de drogas basadas en la coca y la amapola son también muy peculiares. Los procesos de conversión de las hojas de coca a pasta y el de extracción del látex de la amapola deben tener lugar cerca de los plantíos, debido al alto volumen de la hoja de coca y de los tallos y bulbos de la amapola que dificulta y encarece su transporte, pero la cocaína, morfina y heroína pueden refinarse en cualquier sitio. Estas son industrias típicamente peregrinas: requieren muy poco capital (maquinaria, equipos y edificaciones), niveles bajos de destreza laboral, sus tecnologías son sencillas y muy conocidas y los elementos químicos requeridos son comunes y todos tienen sustitutos⁷⁵.

Desde la perspectiva puramente económica, la limitada distribución espacial de la coca-cocaína y de la amapola-opio-heroína es inesperada puesto que la gran rentabilidad de la industria genera muy fuertes incentivos para que éstas se produzcan en todas partes; es decir, si la rentabilidad determinara los lugares de producción, su distribución espacial debería ser mucho más amplia que la de productos legales con requisitos técnicos de producción semejantes.

Es importante notar que aunque la producción y mercados de drogas ilegales en el mundo están menos dispersos que los de productos legales, aquellos se han estado esparciendo en el mundo de manera que hoy se las considera una amenaza para el desarrollo económico y la gobernabilidad de muchos países (Naím, 2006, Fichtelberg, 2008). Los informes

⁷⁵ La bibliografía sobre la descripción de los procesos de producción y tecnologías usadas es abundante. Morales (1989), Thoumi (1994), Clawson y Lee III (1996) y Uribe (1997).

anuales sobre las drogas de la ONUDD y del Departamento de Estado de los Estados Unidos muestran como las listas de países involucrados en la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales han crecido lo mismo que las de otras actividades como el tráfico de seres humanos, material radioactivo y biológico, la falsificación de dinero, software, discos musicales y de películas, el tráfico de armas, el robo electrónico y muchas otras actividades ilegales han crecido rápidamente. En respuesta a este fenómeno en el 2000 se firmó la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional. Muchos temas relacionados con la ilegalidad como la trata de personas y el lavado de activos y dinero hoy son objeto de estudio y de las políticas de los gobiernos y de los organismos multilaterales.

Las diferencias entre la geografía económica de las drogas ilegales y la de los bienes y servicios legales lleva a hacer muchas preguntas: ¿por qué algunos países donde crecen los cultivos ilegales no desarrollan redes de mercadeo internacional para sus productos, mientras que otros sí lo hacen? ¿Por qué las rutas del tráfico ilegal pasan por algunos y no por otros? ¿Por qué algunos países desarrollan la manufactura de drogas ilegales y otros aparentemente semejantes no? ¿Hasta qué punto los factores naturales, como el clima, la calidad de la tierra, la disponibilidad de agua y la frecuencia de lluvias y otros recursos naturales, determinan si un país desarrolla plantíos ilegales? ¿Por qué el consumo de drogas ilegales es un problema en algunos países y no en otros? ¿Por qué algunas drogas se consumen principalmente en ciudades o zonas particulares de un país y no en otras? ¿Qué hace que los patrones de consumo de drogas ilegales cambien a lo largo del tiempo?

El éxito de la generación de lealtad de grupo en organizaciones criminales requiere que haya confianza dentro ellas y cuando esta no existe, la forma de mantener el orden es a través del temor y de la fuerza, pero ¿por qué algunos conglomerados sociales o étnicos desarrollan organizaciones de delincuentes o “carteles” y otros no? El panorama cambiante de las drogas ilegales levanta otras preguntas. El patrón de las drogas ilegales es cada vez más complejo e incluye nuevos actores, como grupos guerrilleros y paramilitares. Además, las organizaciones narcotraficantes colombianas y de otros países latinoamericanos han desarrollado vínculos con la delincuencia organizada internacional y se han involucrado en un gran número de actividades al margen de la ley. La OEA sintetiza estos desarrollos que involucran diversos tipos de organizaciones criminales: “en el plano transnacional [...] pueden mencionarse 23 actividades ilícitas realizadas simultáneamente por estas organizaciones, además del tráfico de drogas

ilícitas, las que incluyen todo tipo de fraude por internet y otros tipos de delitos cibernéticos, trata de personas, contrabando de diamantes y metales preciosos, falsificación de documentos y pasaportes, contrabando de cigarrillos, tráfico de piezas de automóviles y vehículos robados, blanqueo de dinero; fabricación de armas / tráfico de armas, robo a mano armada; tráfico de combustible, piratería, falsificación, tráfico de recursos naturales, extorsión, secuestro, tráfico de antigüedades y bienes culturales. En el plano interno o nacional, además de la producción y venta de drogas ilícitas pueden identificarse como actividades del delito organizado la venta de armas, la venta de piratería y contrabando, el control y explotación de la prostitución, el robo y la venta de productos robados, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión (incluida la victimización de migrantes)” (OEA, 2013b: 23). Además, muchas redes criminales han perdido su identidad nacional y operan en varios países e incluyen a personas de muy diversos orígenes nacionales, étnicos y raciales. ¿Por qué han ocurrido estos cambios? ¿Es posible pronosticar estos los cambios y prevenirlos? Estas preguntas y otras análogas presentan grandes desafíos interesantes y son relevantes desde puntos de vista políticos, económicos y sociales. Responderlas es un requisito para comprender el desarrollo de la industria de drogas ilegales en un país y los factores que influyen en él y para formular políticas efectivas para el control de drogas.

3.4. REQUISITOS PARA QUE HAYA ACTIVIDADES ECONÓMICAS ILEGALES Y CRIMINALES⁷⁶

La meta de un nuevo paradigma es explicar las “anomalías” encontradas en los paradigmas predominantes. Para avanzar en esa dirección primero se revisa la literatura de la criminología sobre las razones por las que alguien comete crímenes. A continuación se busca responder algunas preguntas básicas: ¿Qué factores contribuyen a la criminalidad? ¿Hay causas o factores suficientes para el desarrollo de las industrias ilegales o solamente algunos factores necesarios y otros que contribuyen a su desarrollo? Una vez se obtienen respuestas a estas preguntas es posible proceder a evaluar la efectividad de las políticas contra las drogas.

3.4.1. ¿Por qué la gente comete crímenes? ¿por qué surge el narcotráfico?

La criminología moderna ha desarrollado varias hipótesis sobre las razones o causas de la criminalidad que se han verificado estadísticamente

⁷⁶ Esta sección se fundamenta en y construye sobre lo elaborado en Thoumi (2009, 2012a y 2012b).

en algunos contextos. La mayoría de estos trabajos se ha hecho en países desarrollados. Las teorías sociológicas enfatizan diversos factores que inducen al crimen entre los que sobresalen las diversas tensiones sociales (Agnew, 1992, 2005, 2006) que coinciden con las identificadas por la CEPAL; el aprendizaje social, por ejemplo, al tener contacto con criminales se aprende de ellos (Akers, 1997), el bajo auto control, o la falta de controles interiorizados (Gottfredson y Hirschi, 1990, Britt y Gottfredson 2003, Goode ed. 2008, Tittle, 1995), la desorganización y el cambio social (aumentos en la proporción de familias sin padre, deterioro de vecindarios, disminución en la calidad del empleo), y la coerción social (Colvin, 2000). Otras teorías usan características biológicas que identifican la influencia de la genética sobre la violencia y el crimen. Otras mezclan teorías sociológicas y biológicas (Milovanovic y Schwarz, 1999). Otros factores coyunturales como la oportunidad ofrecida por comportamientos descuidados como dejar las llaves dentro de un auto y las puertas sin seguro o el experimentar eventos desestabilizadores como una fuerte caída en el ingreso, también contribuyen al crimen. De igual manera, los estudios identifican factores que protegen contra el crimen: provenir de familias completas, alta autoestima, éxito escolar, la cooperación entre vecinos, participar activamente en actividades religiosas, etc. Estos trabajos estadísticos han avanzado bastante al identificar características que aumentan la probabilidad de que los que las tengan cometan crímenes lo que identifica personas y poblaciones vulnerables al crimen. Sin embargo, la mayoría de quienes tienen características vulnerables no son criminales y hay criminales que no encajan en los perfiles identificados.

Los factores identificados como contribuyentes aumentan la incidencia del crimen mientras que los protectores la disminuyen pero ninguno es un requisito para que una persona cometa o no cometa crímenes⁷⁷. La evidencia proporcionada por los estudios empíricos que identifican factores contribuyentes y protectores permite hacer recomendaciones de política importantes cuya meta es disminuir la probabilidad del crimen, disminuyendo los factores contribuyentes y aumentando los protectores. Sin embargo,

⁷⁷ Las razones por las cuales una actividad económica ilegal, o cualquier fenómeno, aparece en una sociedad pueden ser suficientes, necesarias o simplemente contribuyentes. Una razón suficiente es la que garantiza que el fenómeno ocurra independientemente de cualquier otro factor. Una razón es necesaria cuando el fenómeno no puede generarse sin ella. Una razón es necesaria y suficiente cuando siempre que ella esté presente, el fenómeno ocurre y este requiere esa presencia. En muchos casos existen factores que no son ni necesarios ni suficientes pero que contribuyen al desarrollo del fenómeno. Estas explicaciones pueden ser triviales para muchos, pero se dan con el fin de garantizar que todos los lectores entiendan los argumentos aquí desarrollados.

como estos estudios no identifican relaciones de causalidad lo más que pueden lograr es disminuir la probabilidad de que ocurra. El punto es que aun si se eliminan todos los factores que contribuyen al crimen, siempre habrá alguien que no tenga características vulnerables que cometerá algún crimen. Por eso las políticas formuladas con base en dichos estudios no pretenden eliminar el crimen sino, en el mejor de los casos, disminuirlo sustancialmente y controlarlo; es decir mantenerlo en niveles socialmente aceptables o tolerables.

3.4.2. Los requisitos necesarios, contribuyentes y suficientes para la producción y el tráfico de la cocaína

A. Factores necesarios

El desarrollo del mercado ilegal de cocaína requiere solamente dos factores necesarios: una demanda y una oferta ilegales. Este aserto es trivial pero básico porque sin una oferta y una demanda ilegales no existiría el mercado ilegal; no habría producción, tráfico y consumo de drogas ilegales. Pero la existencia de la demanda ilegal no hace que muchos países que pudieran producirlo lo hagan. Por eso, como se ha mostrado en muchos trabajos y como se argumenta arriba, a pesar de las grandes utilidades generadas por la producción y tráfico ilícito de cocaína, la gran mayoría de países y regiones en las que se puede cultivar coca y refinar cocaína no lo hacen (Thoumi, 2000, 2002a, 2005a).

Sin duda, la demanda ilegal es necesaria, pero la oferta ilegal no surge a menos de que se cumplan otras condiciones. La pregunta es entonces, ¿Cuáles son las condiciones necesarias para que surja la oferta? Estas no son independientes de la actividad en cuestión. Como se explica en el caso de la cocaína (Thoumi, 2002a: 79): “Para empezar, es importante identificar algunas tareas imprescindibles en las industrias ilegales que no son requeridas en las legales. La lista siguiente incluye algunas de dichas tareas:

- Comerciar insumos ilegales. Frecuentemente se trata de sustancias cuyos mercados son regulados y controlados por los gobiernos y las convenciones internacionales; estos insumos deben ser contrabandeados u obtenidos en mercados negros.
- Sembrar, cuidar y cosechar plantíos ilegales.
- Desarrollar sistemas clandestinos de manufactura de drogas.
- Vender productos ilegalmente en los mercados internos de los países donde hay producción ilegal de drogas.
- Contrabandear el producto final para sacarlo del país.
- Desarrollar redes de mercadeo ilegal en el extranjero.

- Transportar el dinero obtenido ilegalmente cruzando fronteras internacionales y cambiar estos fondos de una moneda a otra sin revelar su origen.
- Lavar e invertir las ganancias obtenidas ilegalmente y luego manejar los portafolios de capital fraudulento.

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

Las destrezas ilegales son necesarias para producir en muchos países y entornos, pero no son parte de la “receta” física para producir bienes y servicios, es decir no son lo que en economía se define como “factores de la producción” requeridos para producir un bien o servicio. La utilidad de las destrezas ilegales surge de las características de las reglas formales e informales de la sociedad y la capacidad de los organismos del Estado para hacerlas cumplir, en contraste con los factores de producción cuya utilidad surge de las características del proceso físico de producción.

Dichas destrezas difieren de los factores de producción en varios aspectos. Primero, son útiles en entornos en los que el Estado no puede hacer cumplir sus propias leyes y reglamentos y en los que otros organismos sociales condonan ciertos comportamientos ilegales. En el fondo, estas destrezas son utilizadas para violar reglas impuestas por el Estado al comportamiento económico. Podría ser posible argumentar que muchas de estas leyes y reglas crean obstáculos a la producción y al desarrollo económico y que violarlas contribuye al bienestar social o que estas destrezas “engrasan la maquinaria gubernamental” para facilitar las actividades económicas (De Soto, 1986). Aun así, no son factores de la producción sino comportamientos en respuesta a entornos en los que prevalecen normas que toleran la ilegalidad.

Segundo, en la gran mayoría de los casos las destrezas ilegales que se utilizan para generar rentas o transferir riqueza, se convierten en una carga social y frecuentemente contribuyen a aumentar la violencia, la corrupción y otras actividades ilegales que aumentan los riesgos de las actividades económicas legales, los costos de los negocios en seguridad y son perjudiciales al desarrollo económico (Rubio, 1996). La violencia es factor clave en los secuestros y extorsiones que son equivalentes a altos

impuestos aleatorios cobrados sólo para permitir que la actividad económica legal continúe. La violencia trasfiere rentas, ingreso y capital, ¡pero no es un factor de producción!

Tercero, el valor de las destrezas ilegales puede ser creado, aumentado, disminuido o destruido por cambios legales o en las políticas. El establecimiento y 13 años más tarde, la eliminación de la prohibición a las bebidas alcohólicas en los Estados Unidos, el proteccionismo que prevaleció en la América Latina después de la segunda guerra mundial y la apertura de sus economías desde finales de los años ochenta, son buenos ejemplos de políticas gubernamentales que aumentan o disminuyen el valor de las destrezas ilegales.

Comprender por qué unos países desarrollaron destrezas ilegales en un grado mucho mayor que otros es un prerrequisito para entender por qué la industria de la cocaína ilegal surgió en un país como Colombia y no en otros como Ecuador. Esto requiere identificar los factores que permitieron desarrollar esas destrezas.

B. Requisitos para que surjan los factores necesarios:

La brecha entre las normas

Para desarrollar las destrezas ilegales es necesario que haya personas dispuestas a violar la ley. Se puede argumentar que hay actividades ilegales que no son planeadas y que se llevan a cabo por oportunismo, porque alguien simplemente se encontró con la opción de lograr un ingreso o activo ilegales y que nunca había pensado en violar la ley. En estos casos quien viola la ley puede alegar que fue tentado por la oportunidad, pero lo que realmente está argumentando, es que encontró una situación en la que violar la ley era muy fácil, consideró que no era arriesgado hacerlo y como no tenía una objeción ética o moral para hacerlo, lo hizo. Es cierto que la oportunidad facilitó el crimen, pero el criminal, además de ser tentado, en ese momento tuvo que estar dispuesto a violar la ley, aunque después de hubiera arrepentido. Claro que en el contexto de la cultura católica tradicional de Colombia, también podría alegar exculpatoriamente que el diablo le había puesto la tentación.

Las actividades económicas ilegales más complejas que los crímenes oportunistas simples requieren algún grado de planificación, la participación de más de una persona o de un grupo y el desarrollo de redes de apoyo dentro de la sociedad formadas por personas dispuestas a proteger la actividad criminal, generalmente a cambio de algún beneficio. Las industrias de la coca-cocaína y de la amapola-opio-heroína y su exportación requieren

organizaciones ilegales complejas, que se pueden desarrollar solamente en países o regiones en los que haya grupos cuyas normas de comportamiento socialmente aceptadas difieran sustancialmente de las normas y leyes formuladas por el Estado que prohíben la producción y el tráfico de esos productos.

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

Sin embargo hay que aclarar que existen países en los que hay una gran brecha entre las normas y leyes del Estado y las de grupos sociales importantes que no tienen un problema de crimen organizado significativo. Para que surja una actividad ilícita como la producción de cocaína se requiere además que las normas sociales de los grupos que participen de la industria ilegal tengan una de dos características específicas:

- Primero, sus normas sociales deben permitir que el individuo no considere importante el efecto de sus acciones sobre los demás, o sea que los efectos negativos que las drogas puedan tener sobre los consumidores, sus familias y sociedades no deben ser un obstáculo para que el individuo participe en su producción y tráfico⁷⁸. Esto requiere que exista un grupo de individuos cuyo comportamiento pueda describirse como un “grupismo, familismo o individualismo amoral”⁷⁹. En contraste con esto, hay casos, de sociedades formadas por grupos étnicos claramente separados que muestran diferencias muy grandes entre las normas

⁷⁸ Como el caso de los empresarios en la venta de vírgenes en Medellín reseñado en la nota de pie de página 41 en el capítulo segundo.

⁷⁹ En su libro clásico sobre la región de Lucania en el sur de Italia, Banfield (1958) acuñó el término “familismo amoral” para describir el comportamiento generalizado tal que solamente la familia importaba. En la sociedad moderna en la que la familia cada vez está más desintegrada, el comportamiento puede ser de “grupismo amoral” aunque podría llegar al extremo del “individualismo amoral”. El “grupismo amoral” llevaría al capital social perverso descrito por Rubio (1997). El “individualismo amoral” sería una forma de anomia.

formales e informales de comportamiento, pero dentro de los cuales hay fuerte solidaridad, confianza, reciprocidad, dignidad y respeto por los demás, que no producen o trafican en bienes y servicios que tiene consecuencias negativas sobre otros seres humanos⁸⁰.

- Segundo, que individuos y grupos sociales justifiquen la producción de drogas como un mal que se lleva a cabo en aras de lograr una meta superior. Por ejemplo, porque las drogas permiten financiar la lucha por la independencia nacional o contra un gobierno injusto o una oligarquía excluyente, o simplemente para beneficiar a su propia familia. Las guerrillas colombianas han usado este argumento para justificar sus vínculos con el narcotráfico. En el capítulo décimo segundo se explicara cómo estos comportamientos han sido comunes en muchos organismos de seguridad nacional de muchos países. Las guerrillas colombianas han usado este argumento con frecuencia.

C. Otros requisitos

La coca y la amapola se pueden cultivar en muchos lugares pero tres países producen más del 95% de la cosecha ilegal de cada una de estas plantas⁸¹. Es posible nombrar países y regiones donde haya “Estados débiles” y que tengan fuertes conflictos sociales y grupos que no respeten la ley que podrían cultivar esas plantas con el fin de exportar sus productos, pero no lo hacen. Para hacerlo se requiere otro elemento: la capacidad de desarrollar redes ilegales que se vinculen con los mercados internacionales ilegales. Es decir, que puedan operar internacionalmente lo que requiere niveles mínimos de educación y de conocimiento del mundo exterior. Por eso, tener experiencia con organizaciones contrabandistas con buenos vínculos con el exterior aumenta la probabilidad de que se desarrolle la industria de drogas ilegales. Cuando esta capacidad no existe, en esos países podría producirse solamente para sus mercados internos.

Además hay otros requisitos relacionados con “la función de producción”: tener acceso a los insumos requeridos para producir coca y refinar cocaína

⁸⁰ En Nepal, por ejemplo, hay una gran brecha entre las normas legisladas por el Estado y las de los monjes budistas que se le oponen y estos no participan en el narcotráfico, en la prostitución o en otras actividades económicas ilegales. Su crimen es el disenso religioso y político.

⁸¹ La producción de marihuana no está concentrada y crece en muchas partes principalmente porque su principal uso durante siglos no fue como droga psicoactiva. La marihuana es la fuente del cáñamo que hasta el desarrollo de las fibras sintéticas fue la más usada para producir sogas de buena calidad. Por ejemplo, casi todas las sogas marinas y los hilos más resistentes de las abuelas de los colombianos de mi generación provenían de la marihuana.

y el conocimiento para hacerlo; tener clima y tierra apropiados; suficiente conocimiento de química para refinar cocaína y acceso a precursores químicos como el ácido sulfúrico y el éter. Sin embargo, en el mundo globalizado actual todos estos insumos son relativamente fáciles de obtener.

D. Factores contribuyentes

Como en el caso de otros crímenes, muchos factores pueden estimular la producción y el tráfico de drogas, y una larga lista de estos factores se ha mencionado en los trabajos sobre drogas en Colombia: la situación geoestratégica del país; el desempleo y las crisis económicas; la gran emigración de colombianos hacia Estados Unidos, especialmente antioqueños, durante los años sesenta que facilitó el desarrollo de redes de distribución (Arango y Child, 1989: 197-206); la débil o falta de presencia estatal en grandes regiones del país; la pobreza, la desigualdad, los períodos de alta violencia, y los grandes desplazamientos forzosos de población, la experiencia generalizada con contrabando tradicional, y la corrupción. Entre otros factores contribuyentes está la naturaleza del régimen político, pues ésta juega un papel en el desarrollo de las actividades ilegales e influencia la efectividad de las políticas contra el crimen. Un régimen fuertemente autoritario, como el cubano por ejemplo, puede aplicar políticas represivas más efectivamente que uno democrático respetuoso de los derechos humanos. Sin embargo, no es claro que los gobiernos autoritarios mantengan esa eficiencia, porque en el largo plazo tienden a generar niveles altos de corrupción interna.

E. El fenómeno de las drogas no tiene factores suficientes

Es necesario enfatizar que entre todos los factores que contribuyen al desarrollo de la industria de drogas ilegales de exportación, ninguno es suficiente. Para que surja el narcotráfico internacional **se requiere tener todos los factores necesarios**: un gran conflicto entre las normas formales e informales de la sociedad, la capacidad para generar redes criminales que se vinculen con los mercados mundiales de drogas y los requisitos de la función de producción tales como los conocimientos de química, el clima adecuado, etc. Sin embargo, tener todos los factores necesarios no garantiza que se desarrolle la industria ilegal puesto que no hay factores que individualmente o combinados sean suficientes para ese desarrollo. Además, existe una amplia gama de factores contribuyentes que pueden incentivar el desarrollo de la industria ilegal, pero solamente si están presentes todos los necesarios. La confluencia de todos los factores necesarios hace que una sociedad sea vulnerable. Sin esos factores la industria ilegal no puede desarrollarse y la sociedad no es vulnerable. Como no hay ningún factor o combinación de factores que sea suficiente, *es posible*

concebir una sociedad que tenga todos los factores necesarios pero que no desarrolle la industria ilegal. Sin embargo, esta sociedad sería muy vulnerable y podría desarrollar la industria en cualquier momento. Los factores contribuyentes simplemente refuerzan la vulnerabilidad de la sociedad pero muchas veces los analistas les atribuyen causalidad cuando solamente actúan como incentivos o detonantes del desarrollo de la industria ilegal. Por eso en la literatura se encuentran muchas referencias a la pobreza, crisis económicas y sociales, desigualdad, exclusión, entre otros factores como “causas” del narcotráfico. Sin embargo, el punto es que *las actividades criminales surgen de procesos evolutivos, no newtonianos*, que requieran relaciones de causalidad funcionales del tipo “ $D=f(X, Y, Z)$ ” explicadas en el capítulo primero.

La demanda internacional ilegal de cocaína es un factor exógeno a Colombia y necesario para el desarrollo de la producción y tráfico de esa droga. Pero el desarrollo de la industria ilegal también requiere la presencia de factores endógenos que hagan de Colombia una sociedad vulnerable. Vale la pena notar que en este caso se puede llegar a una situación semejante a la que indica Gaviria (2000) discutida en el capítulo segundo en la que puede haber dos países semejantes, uno de los cuales tiene niveles de criminalidad bajos y otro altos. La diferencia de este análisis con el de Gaviria radica en que en su análisis el país con criminalidad alta, la tiene por factores fortuitos y aleatorios, mientras que en este se reconoce que puede haber un factor fortuito detonador, pero que la estructura, las normas y organismos del país juegan un papel clave en cuanto hacen que este sea vulnerable.

Debido a que los requisitos para que surja tanto la oferta como la demanda ilegal, (factores necesarios para su desarrollo) tienden a estar en el trasfondo y a que la mayoría de la gente, basada en sus intuiciones los considera parte normal del mundo y de la vida, estos no aparecen como “causas” mientras que los factores contribuyentes parecen ser sus “causas” directas, especialmente cuando algún factor contribuyente se acentúa. Esto hace que el análisis del desarrollo de la industria enfrente un *grave problema de identificación* de los factores que generan su desarrollo. Por eso, es posible que muchos hagan afirmaciones tales como “la crisis cafetera fue la causa del crecimiento de los cacaos” o que “el aumento de la pobreza explica el narcotráfico”, que confunden los factores contribuyentes que actuaron como detonantes con los factores estructurales e institucionales necesarios para que surgiera el narcotráfico.

F. Algunas conclusiones

En conclusión, mientras que la demanda internacional o nacional es necesaria para que exista un mercado criminal, para que este se desarrolle

es necesario que la sociedad tenga una estructura, normas y organismos que lo faciliten, es decir, que hagan que la sociedad sea vulnerable.

Si la demanda es interna, la sociedad puede intentar eliminarla, pero para lograr esa meta tendrá que primero entender por qué en esa sociedad surgió la demanda. Es decir, tendrá que hacer un ejercicio en el lado de la demanda semejante al elaborado en este capítulo para entender por qué surge la oferta, e identificar los factores que hacen que esa sociedad sea vulnerable al crecimiento de la demanda. Si la demanda es internacional, la única opción que tiene el país para eliminar la industria ilegal es identificar los factores que hacen que sea vulnerable a la producción y tráfico y focalizar sus esfuerzos en cambiarlos.

Aunque sea duro para los colombianos, es necesario reconocer que el problema no es que Colombia produzca o haya producido cocaína, sino que el país concentró la producción mundial de esa droga ilegal cuyo fin era la exportación. Simplemente, si un bien fácil de producir se declara ilegal en todo el mundo y su producción se concentra en un sitio, ese será donde haya muy pocos riesgos para su producción, en otras palabras, se concentrará donde sea más fácil dejar de cumplir la ley. Por eso, la única solución posible para Colombia empieza aceptado que concentró la producción y tráfico de cocaína porque su estructura física, normas y órganos sociales hicieron que el país fuera extraordinariamente vulnerable al surgimiento de una demanda ilegal en el extranjero.

Infelizmente esta no es una perspectiva satisfactoria para muchos políticos ni ciudadanos (posiblemente la mayoría), pero la alternativa de no aceptarla, es continuar con los problemas generados por la ilegalidad. Por eso, las políticas comunes contra las drogas, incluyendo las que caerían bajo la rúbrica de la “guerra contra las drogas” no resuelven el problema. En el caso colombiano se puede afirmar que las vulnerabilidades de esta sociedad y la estadounidense se han complementado de manera muy eficaz lo que ha permitido que durante más de 40 años tanto la industria de drogas ilegales en Colombia como el consumo en los Estados Unidos hayan subsistido en lo que se podría llamar un matrimonio hecho en el infierno (Thoumi, 2006).

3.5. CARACTERÍSTICAS DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL

3.5.1. Legalidad y legitimidad

En cualquier sociedad la magnitud de la brecha entre las normas legales e informales depende de una variedad de factores que forman su tejido

social. Este determina los órganos que se generen y la manera en la que los miembros de la sociedad interactúan entre sí y con los órganos de la sociedad. En el mundo moderno la gran mayoría de los países, si no todos ellos, tienen personas de diversas razas, etnias, religiones, clases sociales y otros factores que los diferencian y que tienden a generar diversas normas de comportamiento sociales lo que aumenta la dificultad de establecer normas legales que sean aceptadas por todos los miembros de la sociedad.

Esta diversidad hace que surjan diferencias entre lo que es legal y lo que las personas pueden considerar legítimo. En muchos casos hay grupos que consideran que las normas legales han sido impuestas por poderes dominantes (elites políticas y económicas, poderes coloniales, imperialistas, o religiosos, etc.) sin antes forjar un consenso social sobre ellas. Por eso el respeto a la ley, o lo que se puede llamar, el grado en el que el imperio de la ley prevalece en un país, varía sustancialmente en el tiempo y en el espacio. Esto implica que cada persona pueda catalogar las acciones o comportamientos en cuatro categorías:

- Las que son legales y legítimas que incluyen la mayoría de las acciones de las personas.
- Las legales pero ilegítimas como sería un aborto legal para una persona religiosa que lo considere un asesinato.
- Las ilegales pero legítimas como podría ser el contrabando común en zonas de frontera.
- Las ilegales e ilegítimas como la producción de pornografía infantil.

Es importante aclarar que lo que se incluye en cada categoría surge de decisiones personales que pueden llevar a consensos dentro de algunos grupos, y que estos pueden variar mucho dependiendo de las intuiciones comunes de los miembros de cada grupo. Por ejemplo, el secuestro extorsivo puede ser ilegal e ilegítimo para la mayoría de los colombianos, pero ilegal y legítimo para grupos guerrilleros.

Las divergencias entre lo legal y lo legítimo dependen del grado y naturaleza del capital social y de la cohesión social que exista en cada sociedad. Estas divergencias se pueden catalogar dependiendo de qué tan socio-céntrica o individuo-céntrica sea la sociedad. En sociedades socio-céntricas los grupos que consideran legítima una acción ilegal tienden a ser pequeños y a generar un gran rechazo social, mientras que en sociedades individuo-céntricas tiende a suceder lo contrario: es más fácil encontrar apoyo social a algunas actividades ilegales. A su vez, los grupos ilegales en sociedades socio-céntricas tienden a tener mayor cohesión interna que en las individuo-céntricas. Por eso, la violencia dentro de organizaciones criminales en

países muy individuo-céntricos como Colombia y México tiende a ser mayor que en países con tradiciones socio-céntricas. Todo esto implica que las consecuencias de las brechas entre legalidad y legitimidad dependen de las estructuras sociales que determinan los controles al comportamiento individual en cada sociedad, los que se discuten a continuación.

3.5.2. Controles al comportamiento individual

A. Valores y Restricciones al Comportamiento

Hay comportamientos que generan consecuencias sociales indeseables; sin embargo, los que se consideran desviados o socialmente perjudiciales varían entre sociedades y a través del tiempo. Estos cubren una amplia gama, incluyendo entre otras, las actividades políticas y religiosas, las relaciones sexuales, la violencia, los juegos de azar, la acumulación de propiedad privada, el uso, producción, comercio y consumo de algunos bienes y servicios, incluyendo las drogas psicoactivas. En cada sociedad diversos órganos como el Estado, la familia, las religiones, las escuelas, los grupos de pares, clubes, asociaciones barriales, y otros, generan y hacen cumplir normas específicas que establecen controles a esos comportamientos⁸².

Los argumentos usados para controlar los comportamientos de los miembros de una sociedad han sido muy variados y se han basado en consideraciones morales, éticas, políticas o prácticas y han utilizado argumentos basados en la verdad revelada por Dios, el bien común o personal, sentimientos nacionalistas, la ciencia y la evidencia, etc. En todas las sociedades las ideologías políticas, religiones y otros organismos han influenciado las normas sociales y la legislación diseñadas para controlar el comportamiento individual.

La necesidad de controlar las relaciones consensuales que pueden generar costos sociales, como la compra y venta de drogas psicoactivas o las relaciones sexuales extra maritales, presenta un desafío para toda sociedad. En estos casos hay que preguntarse ¿cómo deben limitarse y controlarse esos costos? ¿Deberían criminalizarse las relaciones consensuales que los generan aunque al hacerlo se establezcan crímenes sin víctimas aparentes? Si no es así, ¿qué otros métodos de control deberían usarse?

No existe un consenso respecto a las respuestas a estas preguntas. En un extremo, algunos religiosos fundamentalistas argüirían que estas preguntas ni siquiera deberían hacerse. Para ellos sería obvio que el alcohol, otras

⁸² Coleman (1990) estudia en detalle la demanda por normas y las condiciones bajo las cuales la sociedad las genera.

drogas psicoactivas y las relaciones sexuales premaritales deben proscribirse y sancionarse estrictamente. En el otro extremo, algunos libertarios argumentarían que dichos comportamientos no deberían ser regulados por el Estado.

Como se muestra en el capítulo cuarto, las drogas psicoactivas se han usado en todas las sociedades y su producción y consumo han sido siempre difíciles de manejar debido a los problemas que genera la adicción⁸³. Toda sociedad ha enfrentado la necesidad de desarrollar sistemas para controlar el consumo de drogas psicoactivas. La respuesta social ha sido muy variada y ha incluido diversas prohibiciones y castigos a su producción, mercadeo y consumo; impuestos, cuotas, límites en la edad de los usuarios y la regulación del uso ritual de la producción y el uso⁸⁴.

Muchos organismos han jugado papeles importantes en el control de las drogas psicoactivas. Las religiones frecuentemente han prohibido o regulado su uso por medio de ritos. La familia y otros grupos sociales han establecido diversas formas de consumo controlado con el fin de limitar los efectos nocivos. Así se tolera el consumo de alcohol en pequeñas cantidades con las comidas o como parte de una ceremonia religiosa, pero se rechaza su consumo para emborracharse, aunque comportamientos socialmente peligrosos se toleren esporádicamente en circunstancias especiales como los carnavales. En estos casos la sociedad reconoce implícitamente que la atracción de las drogas psicoactivas es tan fuerte que es conveniente tolerar sus usos no médicos en situaciones controladas (Siegel, 2005). Durante el carnaval, por ejemplo, la gente puede actuar de manera desinhibida, y muchos tienen relaciones sexuales prohibidas en otros contextos, y beben en exceso. El carnaval termina el martes anterior al miércoles de ceniza cuando empieza la cuaresma cristiana, durante la cual se supone que la gente deba tener comportamientos mucho más restrictivos, y posiblemente pueda espiar sus pecados cometidos durante el carnaval.

⁸³ El consumo de algunas drogas psicoactivas adictivas como la cafeína genera efectos negativos muy suaves. Algo semejante ocurre con el consumo de té de coca. Otras drogas como la nicotina del tabaco, aunque sus efectos negativos en el corto plazo puedan ser pequeños, aspirar el humo del tabaco tiene efectos letales en el largo plazo para muchos usuarios, mientras que el alcohol, la cocaína, el crack, la heroína, la LSD y otras drogas sintéticas pueden causar gran daño en el corto o largo plazo a los usuarios, sus familias y otras posibles víctimas.

⁸⁴ La literatura sobre estas diferentes clases de controles y reglas es extensa. Siegel (2005), Escobedo, (1997), Morales (1989), Carter y Mamani (1986), Vidart (1991), Del Olmo (1992) y Henman (1978).

En las democracias modernas con poderes legislativo, ejecutivo y judicial independientes y Estado y religión separados, los controles sociales al comportamiento son impuestos por los mismos organismos (familia, religión, Estado, etc.) que en las sociedades tradicionales. Sin embargo, como la religión y el Estado están formalmente separados se tiene la apariencia que los controles surgen solamente del Estado que legisla porque estos están formalizados en leyes y el Estado puede sancionar su violación.

Al avanzar el proceso de modernización, la familia nuclear y extensa se ha debilitado, la gente frecuentemente se aleja de sus comunidades natales en las que las instituciones locales restringen muchos comportamientos, y las religiones pierden poder sobre la población. En estos casos se hace cada vez más difícil hacer cumplir las antiguas normas sociales y la responsabilidad de controlar comportamientos considerados desviados se concentra en el estado. No hay duda que los regímenes autoritarios tienen mayor capacidad que los democráticos para controlar estos comportamientos. En aquellos los controles estatales reflejan la ideología y valores de la fuente de poder autoritario (el dictador, un partido político o una religión) que se expresan en la legislación y las reglas impuestas por el gobierno. En estos casos se fundamentan las creencias religiosas, la ideología del partido y las normas sociales de quienes imponen las leyes que resultan de la interacción de los diferentes organismos que participan en el proceso de formulación de políticas peculiar a cada sociedad.

B. Las restricciones interiorizadas o el autocontrol

“Una norma puede estar incorporada en un sistema social en una forma más fundamental cuando está internalizada en el individuo que ejecuta la acción, en cuyo caso él mismo sanciona sus acciones” (Coleman, 1990: 243). Cada individuo evalúa los costos y beneficios económicos y sociales de violar la ley para decidir si lo hace o no. La teoría económica tradicional concluye que si los costos son menores que los beneficios, la persona viola la ley⁸⁵. Sin embargo, las restricciones interiorizadas reflejan la ética de cada persona y hacen que para cometer un crimen la persona requiera que los beneficios excedan a los costos en una cantidad o umbral dado. Este umbral de violación o “precio” de la honestidad de cada individuo depende de la personalidad o atributos con que nace cada persona, de las condiciones en las cuales crece y se socializa y de su posible adaptación inducida por las vivencias posteriores. Como estos factores varían de persona a persona, entre los miembros de cada sociedad, el umbral de

⁸⁵ Este es el fundamento de la teoría económica del crimen desarrollada por Becker (1968, 1976).

violación presenta una distribución más o menos amplia. Es decir, hay personas más dispuestas a cumplir las leyes que otras.

Como se argumentó en el capítulo primero, cada persona nace con atributos específicos que la hacen más o menos propensa a ciertos comportamientos. En efecto, personas con orígenes, familias y experiencias semejantes se comportan de manera diferente. Se puede esperar que la distribución de atributos personales sea similar en diversos países y culturas, pero los demás factores que afectan el comportamiento individual son específicos a cada sociedad.

Los controles internos o auto controles de cada individuo se desarrollan principalmente por medio de la socialización durante los años formativos en los que el individuo interactúa con sus padres, hermanos, y otros familiares, maestros, compañeros, instituciones y personas religiosas, los medios de comunicación, y busca aprender normas para funcionar en la sociedad. La mayor parte de estos controles surgen de la interacción con personas y organismos distintos al Estado, aunque este también juega un papel en este proceso, puesto que financia y reglamenta la educación, los medios de comunicación, etc. En general, quienes interactúan mayormente con personas honestas o deshonestas tienden a desarrollar comportamientos semejantes. Se cree que esta adaptabilidad o aprendizaje disminuye con la edad y que a los adultos les es más difícil adaptarse a nuevos entornos.

Las restricciones internas también varían dependiendo de los diferentes tipos de acciones consideradas por el individuo. Es posible que una persona enfrentada ante la opción de elegir entre dos acciones ilegales que tengan la misma expectativa de beneficio personal, tenga un umbral diferente para cada acción si una requiere el uso de violencia y la otra no. En ese caso algunas personas decidirían cometer el acto no violento pero se abstendrían de cometer el violento aunque los beneficios esperados fueran iguales. De igual manera, algunos delincuentes preferirían cometer crímenes en los que las víctimas sean el Estado o sociedades anónimas y no individuos claramente inidentificables. La tecnología de la guerra moderna lleva a situaciones semejantes. Por ejemplo, las consecuencias psicológicas para los guerreros de cuello blanco, que desde un computador manejan un dron que lanza una bomba inteligente que mata un soldado enemigo, tienden a ser menores que las de un soldado de a pie que enfrenta al enemigo directamente y lo ve morir sufriendo. Así mismo, la decisión de cometer un crimen puede verse afectada por algunas características de la víctima. Por ejemplo, el criminal podría estar más dispuesto a cometer el crimen si la víctima fuera un extranjero, una persona adinerada o de raza o religión diferente a la propia.

Un desafío claro para cualquier sociedad es la generación de adultos con niveles de auto control alto para los comportamientos que la sociedad considera antisociales. El auto control se genera más fácilmente en sociedades socio-céntricas que en las individuo-céntricas.

C. Restricciones externas

Tanto el Estado como los demás organismos sociales pueden penalizar o promover los comportamientos ilegales, pues sus políticas pueden aumentar o disminuir los costos y castigos enfrentados por quienes violan la ley. Las sociedades civiles pueden presionar y castigar a los individuos de diversas maneras. Pueden alabar, dar o quitar estatus, censurar, avergonzar, excomulgar, etc. El Estado puede aprobar leyes y regulaciones promoviendo, criminalizando, reglamentando o castigando comportamientos específicos y puede establecer incentivos económicos específicos para atacar el crimen. Estos, si están mal formulados, pueden convertirse en grandes incentivos para llegar a cometer crímenes horrendos. Las recompensas a los encargados de luchar contra la guerrilla en Colombia llevaron a que miembros de las fuerzas públicas asesinaran jóvenes que eran luego pasados como guerrilleros caídos en batalla. Estos terribles “falsos positivos” (o mejor, “verdaderos negativos”) surgen de una política que implícitamente acepta que las fuerzas del orden no cumplen con su función y necesitan incentivos o premios para que hagan lo que deben hacer. Cuando se requiere premiar a alguien para que haga su trabajo, por definición esa persona no está cumpliendo con las responsabilidades que asumió al aceptar su cargo y tenderá a tener un umbral de violación bajo.

Personas y grupos con buenas conexiones en los mercados, redes de distribución y negocios de artículos robados pueden obtener precios más altos por sus botines, algunos individuos tienen costos de oportunidad de su tiempo mayores o menores que otros, y el valor de los castigos estatales y sociales pueden variar dependiendo de las conexiones sociales, raza, etnia, sexo, lugar de residencia y otras características personales. Estas diferencias contribuyen a explicar por qué algunos grupos y tipos de personas tienden a cometer más o menos crímenes que otros.

El costo de oportunidad de quienes se dedican a las actividades ilegales varía sustancialmente dependiendo del nivel de educación y destrezas de cada individuo. Aunque los grupos con menor oportunidad laboral tienen tasas de criminalidad más altas, también es cierto que la mayoría de los pobres *no son* criminales. La probabilidad y magnitud de los castigos varían con la raza, etnia, lugar de residencia y otros factores arbitrarios pero

también varían inversamente con el costo de oportunidad del tiempo del criminal. El valor de la sanción legal esperada que depende del tiempo de encarcelamiento asociado a cada crimen es menor para los desempleados y personas de salario bajo que para quienes tienen sueldos altos e ingresos de capital.

En casos extremos se puede argumentar que el castigo que impone el gobierno puede llegar a ser, a largo plazo, un beneficio para quien lo recibe. Por ejemplo, un desempleado pobre de un país pobre que acepta un trabajo de “mula” para contrabandear heroína y es capturado en Europa donde es sentenciado a dos o tres años de cárcel, recibe techo, comida, atención médica, educación, y tiene la oportunidad de aprender una lengua y usar un gimnasio. Además, tendría la oportunidad de establecer contactos con otros criminales, lo que le permitiría ser más exitoso en su carrera futura dentro del crimen. Su nivel de vida material en la cárcel podría ser más alto que el que tendría en su país de origen, y el valor neto del castigo depende de la comparación que el preso haga entre los beneficios económicos obtenidos en su experiencia carcelaria con el costo de la pérdida de la libertad. ¡Algunos podrían preferir pasar un par de años en la cárcel europea afinando sus destrezas criminales y aprendiendo otro idioma y regresando con el estatus de haber estado en una cárcel de país desarrollado a vivir pobres y desempleados en Colombia!

El valor esperado de los castigos impuestos por el gobierno también depende de la clase de violación, y de quienes son la víctima y el criminal. Dado que el número de leyes y de crímenes excede la capacidad de los organismos policiales y de justicia para enfrentarlos, estos deciden en la práctica qué crímenes atacar, que áreas de la ciudad proteger, y que crímenes tolerar. Así, muchas leyes quedan con frecuencia como letra muerta, o no se aplican en algunos lugares.

Se espera que los castigos sociales penalicen a quienes violan normas sociales, pero también es posible que la sanción social sea inversa y beneficie al transgresor. Por ejemplo, para los varones de los guetos de los Estados Unidos pasar un tiempo en la cárcel es un “rito de paso” que demuestra su masculinidad y aumenta su estatus. En estos casos dentro de la comunidad del muchacho, una sentencia de cárcel genera un premio social en lugar de un castigo.

Tanto el gobierno como los demás organismos sociales no son monolíticos en sus actitudes hacia las actividades ilegales y las sanciones aplicables. Muchas agencias gubernamentales formulan e implementan políticas relacionadas con actividades criminales y con frecuencia no coordinan sus

acciones con las de otros órganos del Estado. Además, pueden surgir conflictos entre los diversos órganos del gobierno para asignar presupuestos, para establecer jurisdicción sobre situaciones y crímenes específicos, y pueden llegar a actuar buscando metas opuestas⁸⁶. Lo mismo ocurre con órganos civiles, muchos de los cuales hostigan al crimen pero otros pueden llegar a promoverlo⁸⁷.

Por eso el valor esperado de la decisión de cometer un crimen económico depende del valor del botín esperado, pero también de una amalgama de factores que incluye la forma en la que los diversos órganos del Estado y del resto de la sociedad enfrentan las actividades ilegales y de la ética, moral y de autocontrol de los individuos.

3.5.3. Socio-centrismo vs. Individuo-centrismo, o los límites al control social y estatal

Cuando la sociedad es socio-céntrica la competencia tiende a ser entre grupos cohesionados dentro de los cuales hay jerarquías que se respetan, lo cual permite desarrollar sistemas de solidaridad y de resolución de conflicto internos. Cuando la sociedad es individuo-céntrica los líderes tienen gran dificultad para mantener la lealtad dentro del grupo para evitar la violencia interna. Bolivia es un muy buen ejemplo de una sociedad socio-céntrica en la que los órganos de la sociedad rechazan la violencia y en la que las organizaciones campesinas han controlado los cultivos ilegales de coca y las fricciones y violencia que podrían estar asociadas a dichos cultivos⁸⁸. En el Perú, donde las raíces indígenas se han mantenido fuertes y la cultura general rechaza el enfrentamiento abierto, la violencia asociada a los cultivos ilegales y al narcotráfico también ha sido relativamente muy baja.

⁸⁶ En los Estados Unidos hay muchas agencias del gobierno federal, estatal y municipal involucradas en la formulación e implementación de políticas contra las drogas. La creación de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas (ONDCP) ha sido un intento de coordinar a las agencias de los distintos niveles gubernamentales en respuesta a los legendarios conflictos entre ellas. Escritos de antiguos miembros de dichas agencias son muy reveladores al respecto (Levine, 1990, y Gately y Fernández, 1994).

⁸⁷ Las familias de los sicarios colombianos y los vendedores de drogas al detalle en los guetos estadounidenses condonan, al menos implícitamente, muchas de esas actividades.

⁸⁸ En 2002 después de que Evo Morales fue expulsado del congreso tuve una larga charla con él en un seminario en el CINEP. En un momento de la conversación Evo me comentó: “profesor usted tiene que entender que el nivel de violencia en el Chapare es intolerable, fíjese que el año pasado hubo cuatro campesinos que murieron violentamente”. Ante eso no pude más que abrazarlo y decirle “no sabe cómo lo envidio”.

La existencia de grupos socio-céntricos ha permitido que algunos gobiernos hayan intentado resolver el conflicto entre legalidad y legitimidad de algunos grupos desarrollando sistemas jurídicos pluralistas como una manera de mejorar la gobernabilidad en sociedades heterogéneas. Este pluralismo jurídico permite que los comportamientos de diferentes grupos de la sociedad estén sujetos a normas y sanciones diferentes. Las comunidades indígenas y afrocolombianas en zonas asignadas tienen este tratamiento. Lo mismo se puede afirmar del fuero de las fuerzas armadas y de algunos servidores públicos. En los Estados Unidos, como se explica en el capítulo décimo, cada uno de los Estados tiene normas diferentes con respecto al tratamiento de los productores, traficantes, usuarios y adictos a las drogas ilegales, las que reflejan las preferencias de sus electores. En 2009 el gobierno de Evo Morales cambió oficialmente el nombre de Bolivia que hoy es el Estado Plurinacional de Bolivia, lo que refleja el artículo primero de la Constitución que explicita que el país tiene una “pluralidad política, económica, jurídica, cultural y lingüística”. Estas medidas sin duda pueden ser muy prácticas, pero su uso extenso socava la legitimidad de las normas tanto formales como sociales, porque permite que algunas no se apliquen a grupos discriminados positivamente, lo cual hace que el resto de la sociedad les pierda el respeto.

Las drogas ilegales actúan como expresiones de problemas más graves en sociedades individuo-céntricas en las que las personas sienten poca o ninguna responsabilidad por los demás. En ellas no hay capital social abarcador y la cohesión social es muy débil. Colombia y México son dos casos que ilustran esta situación. En ambos países el mestizaje fue rápido y la gran mayoría de las comunidades indígenas fueron destruidas durante la conquista o asimiladas durante la colonia. En ambos países el Estado central ha sido incapaz de controlar el territorio y grupos locales han controlado los órganos estatales locales. Ambos países han padecido periodos de violencia interna enormes, México durante la Revolución Mexicana de 1910 a 1917 y Colombia durante la Guerra de los 1000 Días entre octubre de 1899 y noviembre de 1902 y durante *LA Violencia* entre 1946 y 1964. En ambos países las elites económicas y políticas resolvieron el problema de la violencia creando carteles políticos que monopolizaron el poder: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que controló todas las gobernaciones mexicanas entre 1929 y 1989 y la presidencia por 71 años hasta el 2000. El PRI cohonestó con la criminalidad para lograr mantener el control territorial en gran parte del país, pero a partir de los años noventa empezó a perder el control sobre las organizaciones criminales, las que quedaron libres en el 2000 cuando el PRI perdió la presidencia (Medel y

Thoumi, 2015). En Colombia la Hegemonía Conservadora entre 1904 y 1930 y el Frente Nacional entre 1958 y 1974 fueron desarrollos semejantes.

3.6. LAS VULNERABILIDADES EN LAS ESTRUCTURAS, NORMAS Y ÓRGANOS SOCIALES; LOS MALES O TRAGEDIAS DE LAS SOCIEDADES Y ALGUNAS CONSECUENCIAS SOBRE LAS POLÍTICAS

El análisis de las vulnerabilidades de los países lleva a concluir que la capacidad que tienen para hacer cumplir las leyes depende de las estructuras, normas y órganos sociales de cada país que incluyen los factores de riesgo como la desigualdad en el ingreso, la riqueza, las oportunidades; los procesos de concentración de la riqueza y exclusión social; el desempleo y las crisis económicas; los trabajos que no satisfacen las expectativas de la gente; la informalidad en las relaciones económicas y sociales; la discriminación por género, la inclinación sexual, la raza y la religión; el debilitamiento de las estructuras familiares, la movilidad espacial (especialmente la forzada) que debilita el tejido social; las restricciones al acceso a la educación y a la salud, etc. Esta lista es incompleta y además puede variar entre países y regiones.

Las vulnerabilidades sociales proporcionan las razones explicativas del surgimiento de muchos males o tragedias sociales como los conflictos armados internos, el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico, el consumo de drogas, los altos niveles de homicidios, el tráfico de personas, y muchos otros males sociales. Pero las vulnerabilidades sociales no son causas sino factores que generan riesgos que aumentan la probabilidad de que surjan los males sociales. La etiología en este caso es semejante a la de la biología: hay cuerpos con defensas bajas que son más proclives a enfermarse aunque haya también cuerpos con defensas bajas que no estén enfermos y que pueden mantenerse sanos por mucho tiempo, siempre y cuando el elemento detonante de la enfermedad no haya tenido contacto con el cuerpo débil.

La interacción entre las vulnerabilidades y los males sociales es compleja porque cada mal social puede tener diversos factores de riesgo y como muchos han podido estar latentes por mucho tiempo pueden no parecer como generadores de riesgo. Por ejemplo, si la sociedad ha sido estratificada por varios siglos, la desigualdad puede parecer natural a muchos que no la considerarían un mal social o como factor que contribuya o algún otro. Pero también es circular porque males como la corrupción, el narcotráfico y la violencia no solamente acentúan las vulnerabilidades sociales sino

que tienden a reforzarse entre sí. Esta complejidad presenta un problema fundamental para determinar la meta que deben buscar las políticas públicas. En una sociedad ideal y utópica se puede pensar en eliminar todos los males sociales, pero en la realidad, las interrelaciones complejas entre los males presentan un obstáculo enorme que no permite lograrlo.

La interrelación entre males y fragilidades tiene profundas implicaciones de política:

- Primero, una política que busque acabar un mal, aunque logre su meta, si agrava las vulnerabilidades y otros males sociales, puede terminar colocando a la sociedad en una situación peor.
- Segundo, en un mundo globalizado las interrelaciones son transnacionales por lo que las políticas de un país pueden generar problemas muy graves en otros. No sorprende entonces que los países principalmente productores de drogas busquen la solución en la disminución de la demanda, mientras que los países que son principalmente consumidores aleguen que el problema es la oferta; ambos tratan de desplazar responsabilidades y costos sociales.
- Tercero, como las razones por las que surgen los males no son causas sino factores de riesgo, no es posible predecir cuándo un país vulnerable va a desarrollar los males sociales, como cuando caerá en las garras del narcotráfico o del crimen organizado. Es posible que existan sociedades frágiles que no tengan grandes organizaciones criminales. Sin embargo, estas sociedades tienen un alto riesgo de desarrollarlas y al avanzar sus vínculos y comunicación con el mundo exterior, la probabilidad de que surjan aumenta drásticamente.
- Cuarto, la formulación de políticas exitosas requiere tener en cuenta todas las interrelaciones entre vulnerabilidades y males. Si las políticas se diseñan y formulan sin tener esto en cuenta, su probabilidad de éxito es mínima y el resultado más probable es un proceso continuo en el que la política se implementa pero no alcanza sus metas. La guerra contra las drogas y contra el terrorismo son ejemplos clásicos de políticas que se prolongan sin lograr sus metas. Además, es curioso cómo tanto sus logros como sus fracasos son utilizados para justificar la continuación de lo que se hace. Si se logran avances importantes, se los usa para demostrar que se está en el camino correcto. Si no, para demostrar que no se han hecho suficientes esfuerzos. Así, cualquiera que sea la evidencia parcial, esta se utiliza para justificar la continuación de la política.
- Quinto, tanto organizaciones premodernas como posmodernas pueden socavar la efectividad de las políticas públicas. Por ejemplo, organizaciones guerrilleras o paramilitares pre modernas y *lobbies* políticos de corporaciones o de las ONG y empresas multinacionales posmoder-

nas y aun organismos multilaterales potencialmente pueden socavar la capacidad de los Estados para implementar exitosamente las políticas represivas contra las drogas.

- Sexto, las interrelaciones entre vulnerabilidades y males condicionan la efectividad de las políticas en formas que deben ser tenidas en cuenta. Al atacar el narcotráfico, si no se logra un éxito rápido, la criminalidad organizada se enraíza en la sociedad, diversifica sus actividades y desarrolla tentáculos políticos y redes sociales que disminuyen la efectividad de las políticas contra ellas, de manera que estas llegan a tener rendimientos decrecientes.

DEBATES Y PARADIGMAS DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN EL MUNDO

- y los desafíos para Colombia-

Segunda parte

**Las drogas psicoactivas,
la evolución del Régimen
Internacional de Control
de Drogas (RICD), el
prohibicionismo en los
Estados Unidos y las
perspectivas de cambio**

FRANCISCO ELIAS THOUMI

Capítulo cuarto

DROGAS PSICOACTIVAS, SUS CARACTERÍSTICAS, USOS Y SUS FORMAS DE CONTROL EN LA HISTORIA

4.1. INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este volumen se mostró que existe una gran dificultad para establecer diálogos sobre las razones o factores que contribuyen al desarrollo de la industria de drogas ilegales, y sobre las motivaciones que los analistas atribuyen a los artífices de políticas debido a divergencias en las cosmovisiones, ideologías y paradigmas de los actores y en las metodologías usadas en las diversas disciplinas para llegar a “la verdad”. A las dificultades anteriores hay que agregar otro obstáculo al dialogo fructífero: la diversidad en lo que las sociedades consideran comportamientos socialmente nocivos y usos legítimos de las drogas psicoactivas. Como este libro es sobre drogas psicoactivas, es importante tener claro de qué se está hablando, por eso este capítulo empieza discutiendo qué son las drogas. Después analiza las maneras en las que se clasifican. A continuación se referencian las características y algunos efectos de las drogas psicoactivas. El capítulo termina con dos secciones sobre los usos de estas drogas y las formas en las que las sociedades las han controlado o podrían controlarlas.

4.2. ¿QUÉ SON LAS DROGAS? PROBLEMAS SEMÁNTICOS

Para empezar es útil aclarar que no hay consenso respecto a lo qué es una droga. Por ejemplo, “una definición corriente de droga: sustancia que en pequeñas cantidades produce cambios significativos en el cuerpo o la mente” (Weil y Rosen, 2002: 29). Esta definición no diferencia claramente entre drogas y ciertos alimentos ni entre droga y veneno: “En altas dosis todas las drogas se convierten en venenos y, en dosis suficientemente pequeñas, muchos venenos producen efectos favorables” (Ibídem). Además, muchas sustancias que no son consideradas como drogas, si se ingieren de manera inadecuada afectan el organismo de forma semejante a las drogas. Así, aún el agua puede llegar a ser considerada como droga pues si se consume en grandes cantidades, los riñones al evacuar el exceso de

agua expelen también una cantidad grande de electrolitos lo que puede generar un paro cardíaco y la muerte⁸⁹.

Todo lo que una persona ingiere tiene efectos sobre su organismo. Una dieta alta en grasa permite mantener un trabajo manual pesado por largas horas pero engorda y acorta la vida a personas sedentarias. De acuerdo con esto, ¿es la comida chatarra una droga? y si es droga, ¿podría ser adictiva? Hay estudios que sugieren que sí. Por ejemplo, Hoebel, Rada y Avena (2008) encuentran que la “‘adicción a la comida’ es plausible porque los conductos cerebrales que evolucionaron para responder a las recompensas naturales también son estimulados por las drogas adictivas. Hay que mencionar que el azúcar libera opiáceos y dopamina, por lo que se puede esperar que sea potencialmente adictiva”. A su vez, Johnson y Kenny (2010) encuentran que tanto la cocaína como el exceso de comida chatarra sobrecargan los centros de placer del cerebro que requieren cada vez dosis mayores para tener el mismo placer o simplemente para sentirse bien.

El punto es que “alimentos, drogas y venenos no son categorías claramente definidas” (Weil y Rosen, 2002: 30) por lo que la definición de droga siempre tiene un grado de arbitrariedad, aunque en muchos casos haya un amplio consenso respecto a que algo sea droga, por ejemplo los antibióticos.

En general, toda droga puede ser buena o mala dependiendo de la dosis y de la forma en que se ingiera, por lo que es muy difícil en muchos casos llegar a conclusiones absolutas sobre el uso de las mismas. Desde una perspectiva positivista, no hay drogas de por sí buenas o malas: dependiendo de la dosis, las drogas pueden ser inocuas, efectivas, peligrosas o mortales. Sin embargo, a través de la historia muchas sustancias han sido evaluadas y rechazadas desde perspectivas pragmáticas, moralistas y religiosas. El consumo de carne de cerdo, está prohibido en el Islam y el judaísmo, pero el origen de su prohibición fue pragmático: evitar la triquinosis. El Islam y los Santos del Último Día (mormones) prohíben todo uso del alcohol. La prohibición mormona se extiende a muchas sustancias que afectan el ánimo y la percepción de la realidad, inclusive muchas drogas legales consideradas inocuas por casi todas las culturas, como la cafeína y la teína.

La forma como se perciben los efectos de las drogas en la medicina tradicional de muchas culturas difiere sustancialmente de la occidental moder-

⁸⁹ Es cierto que esto se da solamente en casos extremos y poco frecuentes, pero reales. Un alumno de la Universidad Estatal de California en Chico, donde fui profesor, bebió un par de galones de agua como parte del rito de iniciación a una fraternidad, lo cual le causó la muerte.

na. En el caso de la acupuntura, ¿se puede decir que las agujas son una droga? Posiblemente muchos dirían que no, pero tienen efectos similares a las drogas. Muchas culturas confían en el uso de la mente para curar, y estudios recientes han encontrado que el estado de ánimo y las creencias religiosas influyen en la capacidad del cuerpo para defenderse en casos de enfermedad (Harrington, 2008).

El estado de ánimo también puede alterarse sin ingerir sustancias consideradas drogas. La hiperventilación puede generar un mareo ensañador en el que el mundo se mueve alrededor de la persona (Siegel, 2005: 212). ¿Significa esto, entonces, que el aire es una droga? Algunos ejercicios de Yoga tienen también efectos sobre el estado de ánimo de las personas. Por eso, lo que se considera droga termina siendo un constructo social forjado por un consenso y no necesariamente determinado por los efectos de la sustancia sobre el organismo. Esto lleva a concluir que la definición de droga no es absoluta y aunque las personas tengan ideas muy claras sobre los que consideran que es una droga, no hay una forma única de definirlos, por lo que hay que reconocer que cualquier definición tiene un fuerte contenido cultural e ideológico. Esta es una de las razones por las que los debates sobre políticas de drogas ilegales tienden a tener un fuerte contenido emotivo y por lo que es tan difícil llegar a acuerdos amplios. Sin duda, es fácil encontrar personas inteligentes, educadas e intelectualmente honestas que consideren apropiado el libre uso de unas sustancias, e igualmente fácil encontrar otras que busquen prohibirlo totalmente.

4.3. LA CLASIFICACIÓN DE LAS DROGAS

Dentro de la medicina occidental, las drogas se pueden clasificar de diversas maneras. Para los propósitos de este libro, hay que empezar por separar las drogas que afectan el sistema nervioso central y tienen un efecto sobre el ánimo, la percepción y el pensamiento y por ende, los comportamientos de las que no lo tienen.

En la literatura sobre drogas ilegales frecuentemente se encuentran referencias a drogas narcóticas, depresoras, estupefacientes, psicoactivas, psicotrópicas, etc., sin aclarar las diferencias o semejanzas entre estos conceptos, lo que muestra que puede haber diversas formas de clasificar las drogas. Además, no hay consenso respecto a cómo referirse a las drogas que alteran los estados de ánimo, de conciencia y la percepción del mundo y con frecuencia los términos utilizados son contradictorios. La primera convención sobre drogas de las Naciones Unidas se llama “Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes”, a pesar de que en ella se

establecen regulaciones para muchas drogas que no son estupefacientes, como la cocaína que es un estimulante. La siguiente convención se titula “Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas”, término utilizado frecuentemente como sinónimo de psicoactivo. En la jerga de las Naciones Unidas todas las drogas incluidas en la primera convención son “estupefacientes” y las de la segunda son psicotrópicas, independientemente de sus efectos. De igual forma, las entidades colombianas encargadas de formular y coordinar las políticas contra las drogas han sido el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Dirección Nacional de Estupefacientes. El uso de la palabra estupefacientes en estos contextos se debe a que el movimiento mundial para regular las drogas surgió como respuesta a los problemas de adicción a los opiáceos (opio, morfina, heroína, codeína, láudano y otros) que son narcóticos o estupefacientes.

En ocasiones se ha utilizado el término “drogas que alteran la mente” para referirse a todas estas drogas, pero frecuentemente este término se utiliza solamente para las drogas que alteran la percepción del mundo exterior. En este libro se utiliza el término “drogas psicoactivas” para designar a las sustancias que afectan el sistema nervioso central, que influyen el estado de ánimo y el pensamiento de las personas y alteran sus comportamientos o sus percepciones del mundo. Este término parece más acertado que estupefacientes, narcóticos o drogas que alteran la mente, aunque haya quienes difieran de este criterio.

4.4. LA CLASIFICACIÓN DE LAS DROGAS PSICOACTIVAS

Las drogas psicoactivas se pueden clasificar de diversas maneras: “1) Por las normas legales: prohibidas, controladas y no sometidas a control. 2) Por su origen: naturales, derivadas y sintéticas. 3) Por su toxicidad: peligrosas, riesgosas e inocuas. 4) Por su adictividad: adictivas o no adictivas, según si su ingestión causa tolerancia y síndrome de abstinencia, dependencia psicológica o fisiológica. Sin embargo, la taxonomía más adecuada para comprender el uso de estas sustancias es aquella que las clasifica de acuerdo a sus efectos sobre el sistema nervioso central” (De Rementería, 1995: 23-24). Sin embargo, la clasificación de las drogas psicoactivas de acuerdo con sus efectos es difícil porque muchas drogas tienen efectos complejos que no encajan en una sola categoría y en muchos casos los efectos no son predecibles con certeza y varían ampliamente dependiendo de la dosis, el entorno y la forma de consumo, de los usuarios y de su estado de ánimo entre otros factores. Por eso, no hay una clasificación única.

La clasificación más común divide a las drogas psicoactivas en depresores, estimulantes y alucinógenos (Pérez Gómez y otros, 2000, De Rementería, 1995: 24-25). Una clasificación más fina ilustra la complejidad encontrada entre las drogas. Julien (1998) clasifica las drogas que afectan el sistema nervioso central en compuestos hipnótico-sedantes, narcóticos analgésicos, estimulantes, agentes anti psicóticos, drogas psicodélicas y alucinógenas, y drogas neurológicas. La gran mayoría de estas drogas forman parte de la farmacopea actual y requieren receta médica para su consumo aunque algunas como la aspirina y la cafeína se pueden consumir libremente. La cocaína y la heroína han tenido amplios usos médicos en el pasado pero actualmente estos son marginales. La cocaína se utiliza en algunas cirugías de ojos, nariz y garganta y la heroína para controlar algunos casos de dolor agudo. Sin embargo, estos usos no son aceptados en todos los países. La heroína, no se utiliza medicamente en los Estados Unidos. En todo caso, el uso médico de estas dos drogas hoy no es importante. Hay drogas que no tienen ningún uso médico aunque sí otros usos, como los recreativos, experimentales, o rituales. Otras tienen usos industriales y pueden ser desviadas al consumo personal. Algunos pegantes comunes, por ejemplo se inhalan recreativamente. Otras drogas como el yagé y el peyote se utilizan en ritos religiosos o para comunicarse con los espíritus, aunque pueden estar prohibidas⁹⁰.

Los efectos de las drogas psicoactivas son complejos y diversos⁹¹. Los hipnótico-sedantes se utilizan para reducir la tensión, la ansiedad, calmar e inducir al sueño. Los narcóticos, principalmente los opiáceos, tienen algunos de los efectos de los hipnótico-sedantes pero además calman el dolor. La morfina se utiliza para calmar dolores agudos y es usada, entre otros, en enfermos con cáncer terminal. Opiáceos como la codeína se utilizan en muchos jarabes para la tos y en pastillas contra el dolor. Estos también tienen usos en los tratamientos de algunos desórdenes gastrointestinales.

Los estimulantes incluyen drogas fuertes o duras como la cocaína, las anfetaminas y la estricnina y drogas suaves como la cafeína y la nicotina. Estas drogas hacen que las personas se sientan más alerta, permiten mejorar el comportamiento en algunos trabajos, actividades competitivas y otras que requieren esfuerzos por un largo tiempo. Algunas de estas drogas se han vuelto obsoletas, es el caso de la estricnina que se utilizó medicamente como un estimulante y laxativo pero su alta toxicidad hizo que fuera

⁹⁰ México permite el uso del peyote entre los indígenas pero los Estados Unidos no.

⁹¹ Los cinco párrafos siguientes se basan en Julien (1998) y consultas a la Enciclopedia Británica en la red.

reemplazada por otros medicamentos. Hoy solamente se utiliza como un veneno contra algunas plagas.

Los agentes anti psicóticos se utilizan para tratar la esquizofrenia, el delirio, la depresión, la bipolaridad, el síndrome de estrés post traumático y otras psicosis. La lista de estas drogas es muy numerosa y aumenta continuamente. Todas son usadas bajo control médico.

Las drogas psicodélicas alteran los procesos de conceptualización del cerebro y algunas generan alucinaciones. Con frecuencia sus efectos son semejantes a trances, sueños, meditación y conversiones. Quienes han usado estas drogas consideran que ellas expanden la mente y la conciencia, que llegan a percibir sensaciones que normalmente son inaccesibles. Estas drogas incluyen algunos hongos, el yagé, el peyote, la mezcalina, el LSD, el cannabis (marihuana), y el éxtasis, aunque esta última también tiene propiedades estimulantes.

Las drogas neurológicas son utilizadas para atacar enfermedades del sistema nervioso, tales como el mal de Parkinson, la epilepsia, la espasticidad y otras enfermedades menos graves. Entre estas drogas se incluyen los analgésicos no narcóticos: la aspirina, el acetaminofén (Tylenol)⁹², el ibuprofeno (Advil, Motrin) y algunos anestésicos locales como la procaína (Novocaína) y la lidocaína.

4.5. CARACTERÍSTICAS Y ALGUNOS EFECTOS DE LAS DROGAS PSICOACTIVAS

Aunque la mayoría de las drogas psicoactivas generalmente están clasificadas en una sola categoría, muchas tienen características de más de una. La marihuana es difícil de clasificar porque puede distorsionar la percepción, aunque en algunos casos afina el oído y la visión de los colores; disminuye la coordinación y la memoria y puede producir episodios de risa incontenible. Esta droga combina efectos alucinógenos, estimulantes y narcóticos pero además tiene usos médicos, por ejemplo, en el tratamiento del glaucoma y para evitar el vómito y la pérdida de apetito en pacientes tratados con quimioterapia. Actualmente, estos usos médicos se aceptan en pocos países y en algunos Estados de la unión americana y su aceptación es uno de los puntos de debate de las políticas hacia las drogas. Su uso en la medicina veterinaria ha sido común para tratar la artritis en caballos y otros animales.

⁹² El Tylenol extra contiene también codeína, un opiáceo.

La nicotina además de ser un estimulante también puede tranquilizar. El primer trago de licor tiende a desinhibir, lo cual hace que parezca un estimulante. Sin embargo, al aumentar la dosis sus efectos depresivos son claros y además, puede llegar a ser un narcótico. La cocaína es un estimulante muy fuerte pero tiene efectos anestésicos locales y fue la primera droga utilizada para esos fines.

Las drogas también se han usado como parte de los alimentos y medicamentos. La coca tiene un valor alimenticio porque contiene vitaminas y carbohidratos, pero además bloquea el hambre por lo que se ha utilizado para trabajar largas horas sin necesidad de ingerir otros alimentos. También, es una buena medicina contra el soroche. Esto no significa que la cocaína, uno de los 14 alcaloides encontrados en la coca, sea un alimento. De igual manera, bebidas alcohólicas como el vino y la cerveza tienen valor alimenticio y han sido fuentes muy importantes de líquidos en zonas en las que el agua no era potable.

Las drogas que afectan el sistema nervioso central tienen otras características importantes que deben ser consideradas. Muchas, pero no todas, son adictivas aunque no es fácil definir adicción. Durante mucho tiempo la adicción se definió con base al síndrome de abstinencia, es decir, basada en cambios fisiológicos medibles que se presentan cuando alguien deja de consumir una droga y que hacen que la persona sienta una gran necesidad de volver a consumirla y al hacerlo el síndrome, desaparece. Este varía con las personas y con las drogas, aunque se identificó originalmente en casos de adicción a los opiáceos (opio, morfina y heroína). La cocaína no parecía generar este síndrome por lo cual no se consideró como una droga adictiva. Sin embargo, investigaciones de las últimas décadas indican que al dejar de consumir cocaína, muchos adictos experimentan niveles bajos de energía, se irritan y agitan fácilmente, pierden la capacidad de sentir placer y tienen problemas de concentración (Whitten, 2005). Algunos, además, sufren de ansiedad y ataques de pánico. Por eso, hoy se reconoce que la cocaína es adictiva aunque comparativamente con otras drogas se puede afirmar que el síndrome de abstinencia de esta droga es débil (Holden, 2001).

La tolerancia es otra característica de las drogas psicoactivas. Sus consumidores tienden a generar tolerancia por lo que la dosis necesaria para obtener un efecto dado aumenta con el uso de la droga. En los adictos problema se presenta un síndrome de abstinencia fuerte con tolerancia que hace que el adicto requiera cada vez dosis más grandes, por lo que llega a hacer de la droga la razón de su vida. En algunos casos esto puede

tener efectos muy nocivos y aún puede llevar a la muerte por intoxicación. Sin embargo, hay casos en los que los consumidores desarrollan una intolerancia de manera que necesiten cada vez menos droga para tener un efecto determinado. Así, hay algunos alcohólicos que se emborrachan con solamente un trago.

Otra complicación relacionada con el concepto de adicción surge de desarrollos institucionales y tecnológicos que durante las últimas décadas han aumentado enormemente el número de adicciones reconocidas. Primero, se ha expandido el concepto de adicción para incluir la adicción psicológica. Este concepto trasciende a las drogas e incluye la adicción a los juegos de azar, el sexo, el internet, la comida y otros comportamientos. Cabe aún preguntarse si comportamientos como el sicariato y el tráfico de drogas son adictivos. Algunos testimonios parecieran apuntar en esa dirección⁹³. Estas nuevas adicciones se pueden deber a las reacciones químicas dentro del organismo, por ejemplo, la producción de adrenalina y dopamina generadas por los comportamientos descritos. Como la actividad deportiva hace que el cuerpo produzca esas drogas psicoactivas, también podría clasificarse como adictiva.

La definición de adicción presenta otro problema: ¿cómo separar el consumo habitual del adictivo? Cuando el consumo genera síndromes de abstinencia medibles se puede hacer la separación sin dificultad, pero cuando los efectos son psicológicos pero no medibles, no es claro cómo diferenciarlos. Una persona puede consumir el mismo desayuno o usar sombrero todos los días. ¿Son estos comportamientos hábitos o adicciones?

Además, en la sociedad moderna, comportamientos que anteriormente se aceptaban, bien sea como parte del proceso de crecimiento o como expresiones de la personalidad del individuo o aun simplemente como parte de la vida, hoy se consideran anormales o enfermedades y se busca controlarlos químicamente. En psiquiatría se acepta que lo normal es que ciertas sustancias químicas deben estar presentes en el cerebro dentro de ciertos rangos. Cuando se salen de estos rangos hay un desequilibrio que la medicina moderna ha definido como “desorden mental” que genera comportamientos indeseados y que debe corregirse. Hoy se espera que la depresión, el déficit de atención con hiperactividad, y otros comportamientos se controlen por medio de drogas psicoactivas. Asimismo,

⁹³ El trabajo de Hernández (1997) basado en entrevistas a jóvenes universitarios cuyos padres eran actores activos en el narcotráfico así lo indica. Sus padres sentían rechazo al narcotráfico, pero la tensión de la acción y la satisfacción de obtener las ganancias y de lograr ganarle al sistema hacía que no pudieran dejar de hacerlo.

se ha reforzado la creencia de que cuando alguien simplemente se siente insatisfecho con su estado de ánimo, debe acudir al médico para que “córrija” esta situación. Estos desarrollos generan preguntas muy difíciles de responder en ciencias sociales y filosofía, pues socavan conceptos importantes como el libre albedrío y la responsabilidad individual. ¿Si los comportamientos son una enfermedad, se puede responsabilizar al individuo? Y si la respuesta es no, ¿cuál debe ser la política social? Y si genera costos sociales ¿hasta qué punto se debe limitar la libertad individual?

En casos extremos pareciera que se tratara de negar que en el transcurrir de la vida, todos experimentamos muchas sensaciones y sentimientos que algunas veces no son agradables o eufóricos, pero que son parte de la experiencia de la vida humana. Si estas experiencias se definen como enfermedades, la vida misma se podría clasificar como una enfermedad terminal que debería ser controlada químicamente. El resultado de esta tendencia es que en países como los Estados Unidos y en las capas altas de la sociedad latinoamericana se ha generado un fuerte consumo de drogas psicoactivas legales para contrarrestar una diversidad de estados de ánimo y comportamientos. Así, se espera que una pastilla resuelva muchos problemas personales al punto que es posible argumentar que estas sociedades están hoy sobre-medicadas.

Otro problema surge al considerar si hay o no drogas de entrada a la adicción, o si hay una progresión natural en el uso de drogas. Hay quienes consideran que la división de drogas entre duras y blandas no es relevante porque las drogas suaves como la marihuana inducen a los usuarios a probar drogas más fuertes. Afirmaciones de este tipo presentan problemas serios de identificación de relaciones de causalidad. Si la historia del uso de drogas de un individuo muestra que primero fumó marihuana y luego cocaína, ¿cómo se determina si el uso de la marihuana lo llevó al uso de la cocaína? En este caso hay tres posibilidades. Una, que el uso de la marihuana haya generado cambios fisiológicos que aumentaran el deseo de probar la cocaína. Otra, que simplemente la persona tenga una personalidad que lo mueva a experimentar y probar comportamientos riesgosos y otra, que tenga una personalidad vulnerable a las adicciones. Quienes argumentan que existe una relación causal de la marihuana a la cocaína podrían alegar que como la marihuana no le creó muchos problemas a un usuario, este decidió usar cocaína porque creyó que tampoco le iba a generar problemas. Sin embargo, ahí no hay causalidad porque lo que hay es un comportamiento que lleva a experimentar hasta que algo salga mal. Así, si no existiera la marihuana, esta persona experimentaría de cualquier manera hasta llegar a alguna droga que le generara adicción.

El problema es que no es posible resolver estos dilemas sin hacer juicios de valor, es decir de llegar a opiniones que no son científicas pero que están determinadas por las intuiciones o sea, el “buen criterio” del evaluador, y no por la evidencia.

4.6. LOS USOS DE LAS DROGAS PSICOACTIVAS

Las drogas psicoactivas han sido utilizadas en forma muy variada en todas las sociedades en donde han estado disponibles⁹⁴. Lo que las sociedades perciben como drogas peligrosas ha variado enormemente en el tiempo y en el espacio. Muchas drogas que hoy se consideran peligrosas han sido ampliamente utilizadas en el pasado, con la creencia de que sus efectos eran deseables. Por eso, “muchos de los problemas asociados con las drogas y el alcohol se pueden considerar, de manera significativa, como constructos sociales” (Heath, 1992: 279). Por eso, dependiendo de cada sociedad y momento, los efectos del consumo de drogas psicoactivas pueden ser considerados positivos, indiferentes o negativos dependiendo del contexto en que se consuman. Por ejemplo, tanto el alcohol como otras drogas psicoactivas se han utilizado para aumentar la productividad laboral en sociedades rurales. En ellas, las drogas se han utilizado para aliviar el tedio del trabajo solitario en los campos (Husch, 1992)⁹⁵. En los países andinos, mascar coca era una práctica muy común desde tiempos inmemoriales y durante la colonia se utilizó para aumentar la productividad en el campo y en las minas de plata, y mercurio (Carter y Mamani, 1986; Henman, 1978; Vidart, 1991) y hoy se usan para ayudar a los trabajadores a soportar largos turnos⁹⁶. Es interesante que en las actividades urbanas y en el sector moderno de la economía el alcohol tiene hoy efectos opuestos a los de zonas rurales, pues dificulta la interacción de quien bebe con otras personas y obstaculiza las actividades productivas que requieren colaboración dentro de un grupo disminuyendo la productividad⁹⁷.

⁹⁴ Buxton (2006: 4) encuentra que solamente 4 de 237 culturas a través del mundo no tienen antecedentes de uso de sustancias tóxicas. Estas sociedades han estado aisladas y no han podido cultivar plantas psicoactivas de donde obtener drogas psicoactivas. Los esquimales, no conocían estas drogas pero al entrar en contacto con la cultura occidental conocieron el alcohol que les generó una enorme epidemia de adicción.

⁹⁵ En los países andinos, la *chicha* y el *guarapo*, bebidas de maíz y caña de azúcar fermentadas, se han utilizado tradicionalmente con este propósito.

⁹⁶ Los conductores de camión en Bolivia y el norte de Argentina mascan coca para ser capaces de conducir continuamente durante 24 horas y más en sus largos viajes para llevar productos al mercado de Buenos Aires.

⁹⁷ Como se verá más adelante, esta fue una de las motivaciones del apoyo de los industriales estadounidenses a la prohibición al alcohol.

Al desarrollarse y urbanizarse las sociedades, por primera vez en la historia, la mayoría de la gente empezó a contar con porciones significativas de tiempo libre, el cual podían utilizar a voluntad, y las drogas se convirtieron en artículo de consumo en tiempos de ocio. Solo entonces empezaron a constituir un “peligro” para la sociedad (Husch, 1992).

Varios autores han reseñado en gran detalle los usos que los humanos han dado a las drogas psicoactivas. Escohotado (1997)⁹⁸, Siegel (2005) e Inglis (1975) documentan el uso de drogas psicoactivas a lo largo de la historia. Musto (1993) presenta la historia del uso de drogas y de las políticas hacia las drogas en los Estados Unidos. Lerner y Ferrando (1989) estudian el uso de las drogas en Perú y hacen un breve resumen de la historia del uso de las drogas en Occidente. Carter y Mamani (1986), Henman (1978) y Vidart (1991) detallan el papel de la coca y otras drogas en las sociedades indígenas de Bolivia, Colombia y la amazonia, mostrando la manera como ellas fueron “domesticadas”, es decir, cómo las sociedades desarrollaron maneras de permitir su uso bajo condiciones controladas, minimizando así los costos sociales⁹⁹.

Un uso principal de las drogas psicoactivas ha sido como medicamento. La medicina hasta hace muy poco no era muy efectiva y las drogas psicoactivas ayudaban a los enfermos a sentirse mejor, especialmente las anestésicas que amainan el dolor y los sedantes y narcóticos que permiten que los enfermos duerman. Los opiáceos han sido las principales drogas usadas para este propósito, aunque no las únicas. Como se mencionó, la cocaína se usó y se usa marginalmente hoy en día como anestésico en algunas operaciones. El cannabis (marihuana) también ha tenido diversos usos medicinales. En las culturas nativas latinoamericanas y en toda la región se continúa usando una diversidad de drogas psicoactivas con fines medicinales. Sin embargo, es importante resaltar, además, que “las sustancias psicoactivas no curan pero sí compensan deficiencias o carencias desagradables o peligrosas de la conducta y la personalidad humanas” (De Rementería, 1995: 26). Estas drogas pueden controlar la ansiedad o la angustia, pero no las eliminan de raíz, es decir, no acaban con las causas de ellas aunque facilitan su tratamiento. De igual manera, la morfina y los agentes bloqueadores de nervios no eliminan las enfermedades que causan el dolor pero pueden acabar el dolor y facilitar el tratamiento de sus causas o hacer más tolerable la agonía.

⁹⁸ Esta es la historia de las drogas más conocida en español.

⁹⁹ Del Olmo (1992) utiliza este término en los títulos de su libro y de un capítulo. Sin embargo, no define el concepto.

Las enfermedades siempre han estado asociadas a factores religiosos y mágicos¹⁰⁰; frecuentemente se han atribuido a castigos o pruebas que Dios da a la gente o al maleficio de algún enemigo. Por eso para curar siempre se han utilizado rezos, promesas a santos y formas de comunicación con la divinidad y otros espíritus o dioses a los que se les ruega que curen. En la historia del cristianismo las rogativas de intercesión de Dios y de los santos para obtener curaciones milagrosas han sido una constante¹⁰¹. La coca es usada por chamanes como un medio por el cual la divinidad colabora en el diagnóstico de las enfermedades¹⁰². Las drogas han sido usadas en muchas ceremonias religiosas a través de la historia. En la cultura judío-cristiana, por ejemplo, el vino hace parte de la tradición, el rito y los sacramentos¹⁰³. En sesiones de magia las drogas se utilizan muchas veces para comunicarse con espíritus, adivinar el futuro, crear o protegerse de maleficios, etc. En muchos de estos casos la línea que separa la religión y la magia es difícil de trazar (Escohotado, 1997). Esto significa que para muchos, la eficacia y efectos de las drogas dependen de factores metafísicos por lo que para mucha gente no es posible determinar con exactitud si la droga funciona o no, puesto que sus efectos deseados pueden ser magnificados o bloqueados por fuerzas metafísicas o simplemente desconocidas. Los efectos muchas veces positivos de la aplicación de placebos confirman esta conclusión.

Las drogas psicoactivas también se utilizan con fines estratégicos en el crimen y la guerra (fría y caliente). Hay drogas que hacen que los usuarios pierdan la voluntad y sigan órdenes. Estas se utilizan por los servicios de seguridad para obtener información sobre los enemigos y por criminales para robar o violar a sus víctimas. La escopolamina encontrada en varias plantas de la familia de las solanáceas, frecuentemente se utiliza con estos fines en Colombia. En las batallas las drogas se han utilizado para enardecer a los combatientes y aumentar su agresividad. Hasta hace poco tiempo el alcohol fue un instrumento clave para inducir a muchos soldados a pelear en las batallas.

Otro uso común de las drogas es como estimulantes. La costumbre de mascar coca en los Andes es un ejemplo clásico pues la cocaína permite que

¹⁰⁰ Escohotado (1997) presenta muchos ejemplos y la evolución de estos vínculos.

¹⁰¹ Aunque algunas iglesias rechazan la intercesión de los santos.

¹⁰² En muchas comunidades nativas de Los Andes los curanderos lanzan hojas de coca al suelo o sobre una mesa para que estas les indiquen qué procedimiento seguir para curar al enfermo.

¹⁰³ En efecto, el primer milagro hecho por Jesucristo reseñado en la Biblia fue la multiplicación del vino en las Bodas de Canaán, es decir, la producción de una droga psicoactiva adictiva.

el usuario se sienta alerta y no sienta fatiga. La coca, además, reprime el apetito. Por eso se utilizó extensamente en las minas de socavón en Los Andes y en épocas de escasez de alimentos y hambrunas se usó como sustituto de la comida (Gagliano, 1994). Otras drogas como la cafeína, el tabaco y las anfetaminas también se utilizan con fines estimulantes. El efecto estimulante de cada droga puede ser diferente. La marihuana es un estimulante en el sentido de afinar el oído y agudizar la sensación de color, por lo que algunos compositores y pintores argumentan que son más creativos cuando pintan bajo la influencia de esa droga.

Las drogas psicoactivas también son facilitadoras de las relaciones sociales. Drogas que relajan y desinhiben se usan con ese fin. Este es uno de los principales usos del alcohol; coca, el opio, el khat¹⁰⁴, la cafeína, el tabaco (nicotina) también tienen esos usos. Estas drogas se utilizan en muchas ceremonias y eventos trascendentales: nacimientos, entierros, matrimonios, para cerrar contratos y para expresar amistad.

Algunas drogas psicoactivas tienen valor nutritivo y se han utilizado como alimento. El cáñamo, una variedad de marihuana, produce semillas alimenticias y de ellas se puede extraer aceite. Estas fueron por siglos un alimento importante en China, el sureste y el centro asiáticos y los Balcanes (Buxton, 2010). Como se anotó, la coca también se ha utilizado como alimento y el alcohol lo ha sido en distintas culturas. Aunque muchas bebidas alcohólicas tienen calorías que no alimentan, son solamente energía, pero otras como la cerveza y el vino han jugado un importante papel como alimentos proveedores de carbohidratos. En efecto, como se mencionó arriba, estas bebidas han sido muy populares en zonas en las que el agua no era de buena calidad y su consumo era una fuente importante de enfermedades¹⁰⁵.

Las drogas igualmente se han usado para generar identidad y pertenencia a grupos. El consumo de drogas psicoactivas ha sido común entre bohemios, artistas y algunos intelectuales. Para ellos esta ha sido una forma de identificarse con el grupo. En los Estados Unidos, en los años sesenta cuando la juventud cuestionó la sociedad tradicional americana, las drogas fueron una forma de protesta e identificación con la anti-cultura.

¹⁰⁴ Khat o qat (*Catha edulis*), es una planta que crece en el África Oriental y Arabia. Contiene la catinona, un alcaloide estimulante semejante a la anfetamina que puede generar dependencia moderada.

¹⁰⁵ Como se mostrará más adelante, el consumo de alcohol durante la colonia y el primer siglo de la independencia de los Estados Unidos era muy alto, en parte debido a la baja calidad del agua, cuyo consumo era peligroso. La cidra de manzana era la bebida más consumida en muchas zonas rurales.

Los humanos, especialmente los jóvenes, tienen una fuerte tendencia a experimentar y buscar sensaciones nuevas y los desarrollos tecnológicos acelerados a partir de la revolución industrial aumentaron las posibilidades de tener nuevas experiencias. Los avances en química y farmacia llevaron a la identificación e invención de muchas drogas mucho más poderosas que las naturales y los desarrollos tecnológicos, como la invención de la jeringa hipodérmica en 1853, aumentó los usos médicos de muchas drogas y facilitó tener nuevas experiencias, pues permitió que las drogas llegaran directamente al torrente sanguíneo, de manera que su efecto sobre el cerebro fuera más fuerte y directo. Estos desarrollos aumentaron las posibilidades de usos no médicos o científicos de las drogas.

En distintas ocasiones varias drogas psicoactivas se combinan para obtener sensaciones más complejas. Los estimulantes, como la cocaína, hoy se utilizan para neutralizar los efectos narcóticos y depresivos del alcohol y así poder consumir más alcohol o intentar conducir un vehículo bajo su influencia. Estas combinaciones fueron frecuentes a finales del siglo XIX cuando esas drogas eran legales. El muy conocido Vino Mariani, consumido por personajes importantes en Europa y los Estados Unidos en el siglo XIX y avalado por el papa León XIII, era vino combinado con una buena dosis de cocaína. Otra mezcla de vino, cocaína y otras drogas producida en Atlanta, generó muchas protestas del movimiento prohibicionista contra el alcohol, lo que llevó a los fabricantes a modificar la fórmula, eliminar el alcohol y lanzar la Coca-Cola en 1886 (Buxton 2010). En 1903, cuando la sociedad americana reaccionó contra la adicción a la cocaína, esta fue removida de la fórmula aunque los demás alcaloides de la coca continuaron siendo usados.

La búsqueda de formas que modifiquen el estado de ánimo no se limita al uso de las drogas y como se anotó anteriormente, los humanos han descubierto que pueden lograr esa meta utilizando técnicas que no requieren el uso de drogas la hiperventilación y el Yoga, pero hacen que el cuerpo produzca dopamina y otras drogas psicoactivas.

En muchas instancias las drogas psicoactivas han sido tan valiosas y apreciadas que se han convertido en moneda. En las minas peruanas y bolivianas y muchas haciendas en esos países y en algunos lugares de Colombia como en el Cauca, la coca se usó como moneda. Hasta la década de los cuarenta, una proporción del salario de los trabajadores en haciendas caucanas se pagaba en hojas de coca, práctica que fue prohibida por el decreto 896 del 11 de mayo de 1947 (Beja-

rano, 1952)¹⁰⁶. En Afganistán los campesinos reciben préstamos para cultivar opio que son pagaderos solamente en opio (Thoumi, 2005c). Muchas drogas tienen mucho valor con relación a su peso y volumen, son fáciles de camuflar y no se deterioran rápidamente, lo cual hace que sean buenos instrumentos para guardar valor y la estabilidad de su demanda generada por la adicción hace que tengan un alto grado de liquidez en los mercados.

Algunas de las drogas o las plantas de donde provienen tienen usos industriales. De la marihuana, se obtiene el cáñamo que ha sido una importante fuente de fibra. En efecto, hasta el advenimiento de las fibras sintéticas, la marihuana fue la materia prima más importante en la producción de sogas marinas y fue usada para producir papel y tela. Actualmente, el gobierno boliviano está promoviendo e investigando usos industriales de la coca.

Es de notar, que el consumo de drogas psicoactivas no es solamente entre humanos. El consumo entre animales se ha documentado en diversas ocasiones. Siegel (2005: 106-123) reseña diversos ejemplos en los que animales consumen drogas y hasta las “producen” como cuando los elefantes bajan fruta de los árboles y la dejan fermentar para consumir alcohol. Estos ejemplos encontrados en el reino animal han llevado a que algunos consideren que la búsqueda de estados de ánimo alterados es el cuarto impulso natural del comportamiento humano, después de la búsqueda de la satisfacción del hambre, la sed y las necesidades sexuales (Siegel, 2005: 206-226). Sin embargo, este punto puede ser debatible.

4.7. LAS FORMAS DE CONTROL A LAS DROGAS PSICOACTIVAS

4.7.1. Formas tradicionales de control

Como se anota, el consumo y producción de drogas ha sido una constante en la historia de la humanidad. Sin embargo, los riesgos de adicción y los problemas que esta puede generar a las sociedades han hecho que en todas las sociedades su consumo haya sido controlado, bien sea por normas legales o sociales. De igual manera, cuando los controles al consumo no han sido suficientes, se han generado normas para su producción y comercio. El caso de las drogas es típico de situaciones en las que hay un comportamiento o conducta que las autoridades políticas o religiosas

¹⁰⁶ Medida opuesta por el joven Representante a la Cámara por el departamento del Cauca Víctor Mosquera Chaux, más tarde presidente encargado y embajador en Washington.

consideran que genera o puede generar costos sociales y que por consiguiente, debe ser controlada para evitar o minimizar dichos costos.

Como siempre ocurre en estos casos, no es fácil definir de manera absoluta lo que son los costos sociales porque estos dependen de los conceptos que se tengan en la sociedad sobre la relación que sus miembros deban tener con el Estado, sus familias, tribus y el resto de los miembros de la sociedad. En toda sociedad ha existido una tensión entre los derechos y deberes de sus miembros. Esta tensión define lo que cada individuo puede, debe y no debe hacer. En todas las sociedades estas reglas varían de acuerdo con el género, edad, profesión, estatus, raza, origen y otros factores discriminatorios aunque en los últimos 250 años ha habido un fuerte movimiento hacia la igualdad de derechos y deberes de los miembros de las sociedades modernas.

Los controles se han aplicado y aplican a muchas conductas humanas: drogas, sexo, porte de armas, juegos de azar, disenso religioso y político, conducción de automóviles, ejercicio de profesiones, etc. A través de la historia las sociedades han diferido sustancialmente con respecto a las conductas que consideran como posibles generadoras de costos sociales. Los disensos políticos y religiosos son un ejemplo de estas conductas que aun hoy no son tolerados en muchos países. En el caso de las drogas, estas se han relacionado continuamente con el mundo metafísico y a través de esta relación se han generado formas de control. Así, las drogas se han usado para comunicarse con la divinidad, los ancestros u otros espíritus, pero solamente algunos miembros de la sociedad han tenido derecho para hacerlo y los violadores a estas normas han pagado duramente por su desafío. La Santa Inquisición mandó a muchas personas a la hoguera acusadas de brujería por utilizar drogas con esos fines o simplemente por experimentar con ellas (Escohotado, 1997).

Es cierto que en los últimos tiempos el movimiento a favor de los derechos humanos ha debilitado algunos de estos controles como los relacionados con el disenso político y religioso y las limitaciones impuestas por razones raciales, de género o de orientación sexual. Sin embargo, la creciente complejidad científica y tecnológica ha generado otras restricciones en los mercados laborales. En medicina es necesario cada vez más tener credenciales para hacer algunos procedimientos y lo mismo ocurre con la operación de mucha maquinaria en las industrias modernas.

4.7.2. Formas modernas de control

Durante los últimos 150 años, los gobiernos han establecido normas para controlar el uso y la producción de drogas psicoactivas. En estos proce-

Los han jugado un papel importante diversos grupos sociales y gremios. A principios de este período se empezaron a formalizar las profesiones en el sector de la salud y una de las metas de estos gremios recientemente organizados fue lograr el control del uso de drogas. De igual manera, grupos religiosos propiciaron formas de control concordantes con sus creencias. Como se verá más adelante, los laboratorios farmacéuticos que se desarrollaron a partir de la mitad del siglo XIX, ejercieron su influencia en la formulación de las normas, especialmente sobre el RICD.

El resultado de este proceso de desarrollo normativo ha sido un cuerpo de leyes y normas que determinan si una droga se puede comprar libremente y que es permisible que cualquier adulto pueda usarla para automedicarse o la pueda aplicar a sus hijos menores; si el uso de una droga requiere de una receta médica; o que simplemente no se pueda usar, es decir, que su consumo humano esté prohibido. Estas últimas incluyen no solamente a drogas psicoactivas sino a otras cuyos efectos puedan ser altamente nocivos.

Es de resaltar que la adicción a las drogas psicoactivas involucra cada vez más drogas legales recetadas con fines médicos, las cuales terminan siendo usadas con fines “cuasi-medicinales” y recreativos y que la automedicación de estas drogas ha aumentado considerablemente en los países occidentales, generando muchas más muertes por sobredosis que las drogas ilegales.

Lo anterior implica que cualquier análisis comprensivo de la normatividad actual hacia las drogas ilegales debería incluir a todo el sistema a través del cual la sociedad regula el uso de medicamentos tanto legales como ilegales, incluyendo al alcohol, el tabaco y las drogas legales utilizadas en medicina y en industria.

4.7.3. Funcionalidad y obsolescencia de las normas de control

Las normas que surgen para controlar conductas que se consideran generadoras de posibles costos sociales son funcionales en el momento en que surgen, al menos para los grupos o gremios que han promovido su creación y que tienen el poder de lograrlo. En algunas comunidades indígenas amazónicas el uso de las drogas está limitado a los hombres bajo la dirección de un chamán, mientras que las mujeres no las pueden usar. Esto en parte se debe a la necesidad de proteger a los fetos en sociedades cuya supervivencia ha estado siempre bajo riesgo. De igual manera, la virginidad era funcional cuando la gente se casaba muy poco después de que el cuerpo se desarrollaba sexualmente y cuando no había métodos

efectivos y baratos de control de la natalidad. Esta era una forma útil para controlar los costos sociales del madresolterismo juvenil.

Sin embargo, todas las normas pueden dejar de ser funcionales cuando hay cambios en la estructura social, en el conocimiento o en la tecnología que las hacen obsoletas. Así, la virginidad y la prohibición al sexo extramatrimonial se vuelven completamente obsoletas en una sociedad en la que la gente se casa diez, quince o más años después de su desarrollo sexual, en la que la reproducción deja de ser un imperativo para la supervivencia de la sociedad, debido a los avances médicos que disminuyeron las tasas de mortalidad infantil y aumentaron las expectativas de vida, cambios que generaron un exceso de población, y en la que hay métodos de control reproductivo fáciles de usar, baratos y seguros.

El consumo de tabaco, aparentemente domesticado en casi todo el mundo por varios siglos, hoy tiene muchas más restricciones que hace unas décadas porque la evidencia sobre sus efectos nocivos para la salud de los consumidores y la gente cercana a ellos ha generado un fuerte rechazo social. De igual manera, la generalización del automóvil como medio de transporte aumentó los efectos nocivos del consumo de alcohol y ha hecho que surjan nuevas restricciones para los conductores. Estas son formas en las que la domesticación del uso de las drogas evoluciona.

La funcionalidad de las normas depende no solamente de la capacidad del Estado para hacer cumplir sus leyes sino de la fortaleza y características de los controles sociales, los que determinan tanto la efectividad de las políticas como los costos sociales de las conductas individuales. Cuando estos son débiles, los costos sociales asociados al consumo de alcohol, son mucho mayores que cuando los controles son fuertes. Es así como sociedades en las que el alcohol se consume en moderación con las comidas pero se sanciona socialmente a los borrachos, pueden tener consumos de alcohol más altos y costos sociales más bajos que las sociedades en las que la gente bebe menos y con menor frecuencia, pero lo hace para emborracharse.

En conclusión, todas las sociedades han desarrollado formas de control social al consumo de drogas, cuyo fin ha sido limitar los efectos negativos que esta conducta puede tener sobre la sociedad. Estos controles varían a través del tiempo y de las sociedades y dependen del desarrollo tecnológico y de la cultura e instituciones de cada sociedad. Como se verá en los capítulos siguientes, cualquier régimen efectivo de control de drogas debe ser consistente con la experiencia histórica y lo suficientemente flexible para adaptarse cuando hay cambios tecnológicos y cuando el conocimiento sobre las drogas y sus efectos avanza.

Capítulo quinto

ORÍGENES DEL PROHIBICIONISMO: DE LAS GUERRAS DEL OPIO A LA COMISIÓN DE SHANGHAI

5.1. LOS ORÍGENES DEL RICD

El RICD tiene sus raíces principalmente en los desarrollos tecnológicos y científicos del siglo XIX, en las guerras del opio en la China, en los esfuerzos de misioneros cristianos y en intereses económicos y sociales de los Estados Unidos. Sin embargo, en su evolución han participado muchos otros países y organizaciones privadas cuyos intereses se han reflejado en ella y la mayoría de los cuales han coincidido con los de los Estados Unidos. Este proceso ha sido complejo, sus actores han sido muy diversos culturalmente, y han tenido cosmovisiones, profesiones e intereses muy distintos. Personalidades alfa, con mentes rectas y convicciones muy fuertes sobre la forma en que las drogas psicoactivas debían ser tratadas, también jugaron papeles claves en la formación del RICD¹⁰⁷. Por eso al estudiar este proceso siempre hay riesgos de caer en explicaciones simples, que aunque contengan algo de verdad, no permiten ver el cuadro completo y frecuentemente llevan a conclusiones equivocadas.

Como se anotó en el capítulo anterior, todas las sociedades han utilizado drogas psicoactivas y han desarrollado sistemas de control a su uso. Estos sistemas siempre fueron particulares de cada sociedad y el control de las drogas fue un asunto regulado principalmente por las normas sociales emanadas de la religión, la familia, la escuela, los amigos, los socios, los pares, etc., con muy poca intervención estatal. Hasta el siglo XIX estas drogas eran generalmente legales o tenían pocos controles. Sin embargo, las drogas utilizadas en las distintas sociedades variaban mucho dependiendo de la disponibilidad local. Por eso, las drogas domesticadas en cada

¹⁰⁷ Confieso que al interpretar la historia siempre he dado más importancia a la tecnología y las instituciones que a las personalidades. Sin embargo, en el caso del RICD he aceptado la interpretación de muchos actores que resaltan la importancia de algunos personajes, debido a que el tema del tratamiento de las drogas psicoactivas durante el siglo XX fue un asunto importante en la agenda de pocos países, mientras que en la gran mayoría de países y personas no tuvo una prioridad alta. Además, donde las drogas fueron importantes, su importancia en la agenda de políticas fue intermitente, lo que permitió que quienes estaban apasionados con el asunto dominaran la agenda internacional.

sociedad han sido diferentes, en parte porque el comercio internacional de drogas psicoactivas era bastante limitado. Algunas drogas naturales de base vegetal, como la coca y el opio se usaron durante mucho tiempo sin problemas graves pero los avances en ciencia y tecnología han tendido a hacer que las drogas derivadas de las naturales causen adicciones fuertes. La coca y el opio se usaron con diversos fines durante milenios con controles locales, pero el uso de la cocaína y la morfina y la heroína han causado graves problemas.

5.1.1. Desarrollos importantes en el siglo XIX

En el siglo XIX hubo varios desarrollos que cambiaron radicalmente esa situación. Primero, los adelantos en la química permitieron aislar los componentes activos de las plantas usadas tradicionalmente para alterar el ánimo. En 1803 la morfina fue aislada en Alemania y en 1827 el laboratorio Merck empezó a producirla comercialmente (Paoli, Greenfield y Reuter, 2009:17). En ese país Albert Neimann aisló la cocaína en 1860 como resultado de la búsqueda deliberada del principio activo de la coca, utilizando los avances de la ciencia europea generados a partir de 1800 (Gootenberg, 2008:22). La heroína (diacetilmorfina) fue sintetizada a partir de la morfina en 1874 e industrializada por el laboratorio Bayer a partir de 1898 (Paoli, Greenfield y Reuter, 2009:17). Estas drogas tienen efectos mucho más fuertes que los de las hojas de coca o el opio de donde provienen.

Segundo, el invento de la jeringa hipodérmica en 1853 (ibídem) creó incentivos para el uso de la heroína y la morfina porque permite que la droga llegue rápidamente en dosis altas al cerebro y tenga un efecto más fuerte.

Tercero, la revolución industrial generó nuevos productos, aumentó la productividad en forma insospechada y rebajó los costos de transporte de manera dramática. Con ello, el volumen del comercio internacional, inclusive el de las drogas psicoactivas y el número de viajeros, aumentó enormemente.

Cuarto, los avances científicos indujeron el crecimiento de las universidades y la formación de diversas facultades y profesiones. En particular, las ciencias de la salud empezaron a organizarse y a regularse. Ya nadie podía alegar que era médico o farmacéuta sin tener las credenciales apropiadas. Esto generó gremios con intereses de limitar la automedicación y de controlar el uso de las drogas.

Quinto, el siglo XIX presenció una expansión del colonialismo europeo y el desarrollo capitalista generó ciclos económicos fuertes. Sin embargo,

el sistema monetario, anterior al desarrollo del papel moneda, basado en los metales preciosos, generaba restricciones al comercio internacional en cuanto a la existencia de déficits comerciales pagados con oro o plata implicaba disminuir la cantidad de dinero circulante en el país deficitario, lo cual producía disminuciones generalizadas en los precios y recesiones graves.

Sexto, religiosos católicos y protestantes, especialmente estadounidenses, que habían tenido presencia en China por varios siglos, aprovechando los adelantos en la globalización, aumentaron sus esfuerzos para evangelizar a los “paganos” orientales aumentando y fortaleciendo sus misiones en esa región.

Séptimo, en los Estados Unidos el desarrollo industrial, la liberación de los esclavos, la rápida urbanización y una inmigración masiva generaron cambios profundos en la sociedad estadounidense que indujeron el desarrollo de varios movimientos reformistas que promovían los derechos laborales, la eliminación de la esclavitud y la igualdad de las razas y de los géneros. Una de las características de estos movimientos fue el rechazo a lo que muchos consideraron un nuevo capitalismo salvaje, el consumismo materialista exagerado y la necesidad de revitalizar los valores tradicionales. El resultado fue una amalgama de grupos con agendas reformistas diferentes que incluían posiciones conservadoras como el movimiento de la templanza que en los Estados Unidos buscaba revivir la moderación, sobriedad y continencia asociadas al puritanismo, y grupos liberales que buscaban reformas en las condiciones de los trabajadores y de las mujeres. Todos estos buscaban el bien común y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y sociales para proteger a la sociedad de los efectos nocivos de los cambios experimentados¹⁰⁸. Con frecuencia se presentaban alianzas entre grupos que hoy podrían parecer incongruentes como entre las feministas y los prohibicionistas. El período de finales del siglo XIX y principios del XX en el que florecieron estos movimientos es conocido como la era progresista en los Estados Unidos.

5.1.2. Consecuencias de los desarrollos

Los desarrollos anteriores indujeron varios fenómenos importantes relacionados con las drogas psicoactivas:

- Primero, las drogas modernas tuvieron una gran demanda y fueron vistas con muy buenos ojos. En efecto, en un momento de la historia en el que la medicina podía curar muy pocas enfermedades, la morfina y la

¹⁰⁸ La literatura al respecto es muy amplia. Rorabaugh (1979) y Timberlake (1970).

heroína que quitaban el dolor y adormecían y la cocaína que generaba una euforia notable y que era un anestésico local, fueron avances revolucionarios que aunque no curaran hacían sentir bien a los pacientes. Así, al principio tanto la morfina como la cocaína fueron consideradas como drogas maravillosas y casi como panaceas. La aplicación de la morfina para tratar a los heridos en accidentes y guerras fue muy importante. El uso de la morfina y de la cocaína se generalizó a través de los profesionales de la salud, quienes las recetaban y usaban ellos mismos. La cocaína terminó siendo utilizada por las clases pudientes y los trabajadores en el sector de la salud en los Estados Unidos y Europa. Además, especialmente en los Estados que habían prohibido el alcohol, empezó a sustituir y complementar los licores más fuertes (Musto, 1993: 36).

- Segundo, el uso de los opiáceos y de la cocaína en combinación con el alcohol, el tabaco y otras drogas fue la base de una nueva industria en los Estados Unidos: las drogas de patente, llamadas así porque su fórmula era secreta. En Europa surgieron productos semejantes. Todos estos contenían diversas combinaciones de drogas psicoactivas (Musto, 1992: 31). Sin embargo, los efectos adictivos de estas drogas aparecieron rápidamente y empezaron a crear dudas sobre el valor y conveniencia de sus usos recreativos y automedicados. Los problemas de adicción a la morfina aparecieron primero que los de la cocaína, simplemente porque aquella empezó a usarse antes que esta. El uso de la cocaína para tratar muchas enfermedades, incluyendo la adicción a la morfina y al alcohol (Gootenberg, 2008: 24).
- Tercero, la prensa empezó a alertar sobre los riesgos de adicción y una parte de la opinión pública empezó a moverse en contra del libre uso de los opiáceos, la cocaína y las drogas de patente. En los Estados Unidos el Congreso aprobó la Ley de Comidas y Drogas Puras en 1906 que obligaba a que las drogas de patente listaran todas las sustancias que las componían. Este fue un éxito del movimiento progresista apoyado por Theodore Roosevelt, el presidente en esa época.
- Cuarto, el uso tradicional del opio creció en parte como consecuencia de los desarrollos en el transporte que aumentaron las posibilidades de comerciar internacionalmente. Un ejemplo fueron las exportaciones Británicas a la China del opio producido en la India. Las guerras del opio en las que la Gran Bretaña forzó a la China a abrir su mercado son un hito en la historia de las drogas. Lo escrito sobre estas guerras presenta interpretaciones diferentes y contradictorias las cuales son ejemplos clásicos de los conflictos entre paradigmas y creencias y de la importancia de las intuiciones basadas en la personalidad y las vi-

vencias discutidas en el capítulo primero. La sección siguiente desarrolla estos conflictos.

5.2. EL OPIO EN LA CHINA Y LAS GUERRAS DEL OPIO

5.2.1. Versiones enfrentadas

El estudio de la historia del opio en la China enfrenta obstáculos muy grandes porque debido a la extensión y complejidad del país, no es posible tener un cuadro claro sobre la producción y consumo de opio a través del tiempo¹⁰⁹. La literatura sobre la China del siglo XIX y las guerras del opio es enorme y la interpretación de la historia de esa época depende del paradigma e ideología de cada historiador.

Si bien es cierto que el opio se usó en la China desde tiempo inmemorial, las interpretaciones sobre la evolución de su producción y consumo son contradictorias. El punto de discusión más álgido es el papel que jugaron los poderes europeos en la expansión del consumo del opio en la China. Al respecto hay dos versiones. La más comúnmente aceptada presenta al opio como un instrumento imperialista desarrollado por la *British East India Company* (BEIC): “el verdadero propagador del opio en el celeste Imperio, y en toda el Asia, es el marqués Warren Hastings, gobernador general de la India en 1757, cuando la BEIC se apodera del monopolio del opio en la India, y diez años más tarde en 1767, consigue permiso para venderlo en la China” (Arango y Child, 1986: 142). Esta versión es semejante a la oficial del partido comunista chino: “La guerra del opio fue deliberadamente provocada por los invasores ingleses. Fue la primera de una serie de guerras de agresión lanzadas por las potencias capitalistas para convertir a China en una semicolonía o en su colonia” (Autores Varios, 1980: 3). De acuerdo con esta versión, el opio fue simplemente un arma en los intentos de los poderes occidentales para conquistar, subyugar y colonizar a la China.

La otra versión basada en un análisis histórico, más riguroso, muestra un fenómeno bastante más complejo. Escohotado (1997: vol. 2, 30) concluye que al respecto hay “tres clichés tan habituales como inexactos. Uno es que los europeos llevaron esta sustancia a un país que la desconocía y exigieron su legalización; al contrario, los contrabandistas se limitaron a satisfacer una demanda muy antigua y [...] quisieron evitar que la droga volviese a la legalidad, pues para ellos resultaba mucho más rentable el régimen

¹⁰⁹ Es imposible obtener estadísticas confiables sobre estos fenómenos a lo largo de varios siglos a pesar de la sofisticación de la burocracia estatal china.

de prohibición. El segundo cliché concierne a las intenciones de la corte manchú, que se presentan como iniciativas terapéuticas y morales, cuando su móvil inicial fueron consideraciones puramente económicas. El tercer cliché nace de pasar por alto la catastrófica situación de China durante todo el siglo XVIII¹¹⁰, viendo en el asunto del opio la causa del malestar social y no un simple síntoma suyo. Combinados entre sí, estos infundios llevan a pensar en un gobierno dispuesto a cualquier sacrificio para hacer más saludable y moderno su país, pero frustrado por una conspiración occidental que le exportaba algo considerado veneno en sus territorios”.

La primera versión mencionada es consistente con paradigmas puramente materialistas tanto marxistas como de la economía neoclásica, que consideran que la motivación económica explica completamente el mercado de drogas psicoactivas. Sin negar o despreciar la importancia de los factores económicos, la segunda versión reconoce que el comportamiento humano en general, y las políticas públicas en particular, trascienden al *homo economicus* y están influenciados también por otros factores como la tradición y las normas sociales y formales que en muchos casos superan en importancia la búsqueda de la riqueza o del dinero¹¹¹. El caso del opio y las guerras del opio del siglo XIX en la China resaltan la complejidad de los procesos sociales y el riesgo de caer en lugares comunes simplistas, que frecuentemente llevan a interpretaciones maniqueas de la historia que no permiten tener en cuenta matices y factores importantes que enriquecen los análisis, aunque levanten dudas que no permitan concluir una verdad absoluta. Los párrafos siguientes resaltan algunas de las principales características del entorno en el que surgieron las guerras del opio del siglo XIX.

5.2.2. El entorno chino

Primero, sin duda, las políticas coloniales y comerciales de los poderes europeos jugaron un papel importante en el mercado del opio en la China. La política del Reino Unido en la India y su expansión comercial llevó a que ese país buscara abrir el comercio con la China. Sin embargo, la China era un país con un gobierno arrogante y reacio a establecer contactos

¹¹⁰ Y siglo XIX (nota del autor).

¹¹¹ Dentro de la teoría marxista estos factores se consideran parte de la “*superestructura*” que está determinada por las condiciones económicas de cada sociedad, es decir, de los medios y fuerzas productivas que forman la “*infraestructura*”. Por eso, la *superestructura* depende de los intereses de clase de los grupos que la han creado. Por consiguiente, los cambios en la *superestructura* son resultado de cambios en la *infraestructura*. Así, las variables que forman la *superestructura* no son determinantes de los fenómenos económicos y quienes las usan como argumentos explicativos simplemente están errados o quieren usarlos para esconder sus intereses reales.

con el resto del mundo. En efecto, la China se había mantenido aislada del mundo exterior durante siglos, en parte protegida por su localización distante de muchos centros económicos. Su gobierno estaba dispuesto solamente a vender y exportar algunos productos desde un solo puerto, Cantón, aunque el enclave portugués de Macao facilitaba el comercio de contrabando. Sin embargo, el gobierno aceptaba exportar pero no importar, por ejemplo, textiles u otros productos británicos. Las exportaciones de seda, especias, porcelanas finas y otros artículos que tenían demanda en occidente, era necesario pagarlas en moneda fuerte: oro o plata.

Segundo, la naturaleza del sistema monetario de la época y del sistema de pagos del comercio internacional jugó un papel no solamente importante, sino clave en el génesis de las guerras del opio. El oro y la plata eran la moneda internacional pero también la nacional y cuando un país tenía un déficit en su balanza comercial, debía cubrirlo con estos metales preciosos, lo cual generaba una disminución en la cantidad de dinero circulante en el país y forzaba una disminución en los precios que era altamente recesiva. Para funcionar de manera razonable, este sistema requería que la balanza comercial (el valor de las exportaciones menos las importaciones) no tuviera grandes desequilibrios que generaran costos altos a los países deficitarios: “los europeos vaciaban sus cofres para comprar los bienes que ansiaban. Los intentos de enmendar este desequilibrio fueron la razón principal de la injerencia de los países de occidente” (McAllister, 2000: 10). Esta no se limitó a la búsqueda de exportaciones legales a la China sino que apeló al contrabando que proporcionaba recursos para pagar las exportaciones chinas.

Tercero, la China era enorme, muy diversa, fragmentada e incluía un número grande de pueblos. Además, la dinastía Manchú era considerada extranjera¹¹². Esto hacía que fuera vulnerable a frecuentes levantamientos y movimientos separatistas en diversas regiones. Así, en el siglo XIX primero tuvo lugar “la rebelión del Loto Blanco, que prendió en el centro de China [...] Menos de una década después surgió en el norte la rebelión

¹¹² Manchuria localizada en el nordeste de la China actual tenía una historia y tradiciones muy distintas a las del resto del país y los manchú eran considerados invasores por la mayoría *han* del resto de la China: “Su condición de extranjeros se deja notar en decisiones como declarar ‘ciudad prohibida’ para los chinos la capital, Pekín, o el uso obligatorio de coleta (un cabo accesible en todo momento para tirar hacia abajo, y poner al súbdito nativo en su sitio); nuestra expresión ‘tormento chino’ viene directamente de los sistemas impuestos por los manchúes para tratar a disidentes y morosos fiscales” (Escotado, 1997, Vol. 2: 27). Aún hoy la minoría manchú es muy pequeña. En 2001 la población *han* era de 1.230 millones (91.6% del total) mientras que la manchú era solamente de 10,6 millones (0,86%) http://es.wikipedia.org/wiki/Etnias_chinas

de la Sociedad de la Razón Celeste. Sin embargo, estas primeras insurrecciones son pequeños trastornos, comparadas con las guerras civiles que estallan luego en Cantón, creando un Estado independiente en 1851, y con la revuelta de los *nien* o bandoleros que, reforzados con grandes masas de campesinos hambrientos y dirigidos por contrabandistas de la sal (uno de los monopolios imperiales), crearon con la ayuda de pequeños propietarios rurales y desertores del ejército, otro Estado más al norte” (Escohotado, 1997: Vol. 2, 27). Estas revueltas ilustran las grandes dificultades que tenía el imperio para hacer cumplir sus leyes en su territorio y la débil lealtad de muchos súbditos hacia el soberano manchú. Además, muestran que en la sociedad existía un ambiente muy propicio para el desarrollo de actividades económicas ilegales, especialmente el contrabando, en un entorno en el que el comercio exterior estaba prohibido.

Cuarto, la cultura China era profundamente sinocéntrica, evitaba mezclarse con los “bárbaros del oeste” (Escohotado, 1997: Vol 2: 24). Esta característica es común, aunque no exclusiva, de sociedades que han permanecido aisladas del resto del mundo. En ellas las relaciones internacionales se formulan desde una concepción del mundo centrada en ellas mismas¹¹³. En la China el desconocimiento del mundo exterior era generalizado y el sino centrismo inspirado en parte en el confucionismo (Walker III, 1991: 6), promovía un sentimiento de superioridad sobre el resto del mundo, al cual se despreciaba y cuyo contacto debía evitarse para no contaminarse. La debilidad de la armada china fue una consecuencia de ese aislacionismo lo que le permitió a un pequeño ejército británico ganar las guerras del opio¹¹⁴.

¹¹³ Es posible argumentar que algo parecido sucedió con el Imperio Inca o Tawantinsuyo que consideraba al Cuzco como el “ombligo del mundo” y fue conquistado por 200 españoles al mando de Pizarro. En la actualidad es posible afirmar que los Estados Unidos están en una situación semejante: este país tiene políticas internacionales basadas en la forma en que percibe las consecuencias de las acciones del resto de países sobre ellos. Pero no tiene relaciones internacionales en el sentido de que su trato con el resto del mundo sea el resultado de comprender el papel que ese país juega en el mundo. Los Estados Unidos ven cómo el mundo los afecta, pero no cómo ellos afectan al mundo, lo cual frecuentemente genera reacciones muchas veces negativas y contraproducentes para sus propios intereses, las que para ellos son inexplicables. Esta actitud puede tener resultados positivos para los Estados Unidos; pero en el largo plazo tiende a generar un amplio rechazo de muchos países, que aunque puedan simpatizar con los conceptos de la democracia interna de los Estados Unidos, consideran que la política exterior de ese país es en el mejor de los casos contraproducente e incomprensible, y en el peor inmoral e imperialista.

¹¹⁴ Walker III (1991: 8).

5.2.3. El consumo de opio y las guerras del opio

El uso del opio en la China tiene una historia milenaria: “en su tratado sobre las drogas orientales, publicado en 1578, el portugués García da Horta afirma que el opio fue introducido en China por los árabes en el siglo VIII [...] Sin embargo, esto no es exacto pues desde los remotos tiempos en que se inauguraron las rutas de la seda —antes de surgir el Imperio Romano— las caravanas retornaban con pequeños cargamentos de la apreciada sustancia egipcia y persa” (Escohotado, 1997: Vol. 2, 29)¹¹⁵.

Si bien es cierto que el opio se ha consumido en la China por un milenio o más, originalmente era usado como medicina o como parte de los alimentos y no creaba problemas. El problema con el opio se inició cuando empezó a fumarse, o sea cuando la tecnología usada en el consumo cambió. El hábito de fumar surgió con la introducción del tabaco por los portugueses, el cual fue considerado muy nocivo por las autoridades, lo que llevó a que se fumara combinado con el opio traído también por los portugueses desde su colonia de Goa. Este era producido en la zona de Malwa en el noroccidente de la India. Fumar opio fue visto como una ofensa a la moral confucionista, lo que llevó a que el emperador chino emitiera un decreto en 1729 que prohibía esta práctica (Buxton, 2010: 67)¹¹⁶. Este decreto sancionó con estrangulamiento a los contrabandistas y dueños de fumaderos, pero no prohibió los demás usos tradicionales del opio ni la producción local. Sin embargo, esta medida tomada por un gobierno muy impopular y con muy poca capacidad de hacerla cumplir, “se limitó a convertir un negocio de moderada extensión en gran mercado negro” (Escohotado, 1997: 155), que fue rápidamente explotado por los portugueses. El hábito de fumar opio creció y las importaciones aumentaron a través del enclave de Macao (McAllister, 2000: 11).

Tanto los ingleses como los portugueses buscaron aumentar las exportaciones a la China y promovieron el cultivo de la adormidera en la India. En 1773 la BEIC obtuvo el monopolio de exportación de opio desde Bengala (hoy Bangladesh) y logró dominar las exportaciones a la China donde Portugal terminó siendo un actor menor. Sin embargo, esta empresa actuó soterradamente para no enfrentarse directamente con el emperador chino “con quien finalmente negociaba la compra de té, sedas y especias” (Escohotado, 1997: 156). Por eso dejó que “la exportación fuese hecha por comerciantes privados, a quienes otorgaba licencias para trasladar

¹¹⁵ Walker III (1991: 4)

¹¹⁶ Walker III: 1991: 4 y Escohotado, 1997: 155.

la mercancía desde la India a la China. Estos empresarios vendían el opio a contrabandistas costeros (normalmente en alta mar) que entregan el oro y la plata obtenidos al representante de la Compañía en Cantón, que a cambio de los metales libraba letras de cambio pagaderas en moneda inglesa. Con el oro y la plata, la compañía compraba los artículos chinos preferidos por el mercado europeo (Ibídem)¹¹⁷. Estos desarrollos llevaron a que la China perdiera cantidades importantes de oro y plata pagando el contrabando de opio, negocio tan rentable que atrajo a otros empresarios franceses y estadounidenses que compraban opio en Turquía y Persia (Irán) para contrabandear en la China. En respuesta a este desarrollo en 1785 el emperador prohibió el pago de las importaciones de opio con oro o plata (McAllister, 2000: 12).

Hacia finales del siglo XVIII el gobierno chino no había podido disminuir el hábito de fumar opio “pero al gobierno le irritaba sobre todo la desobediencia, y decidió aumentar su presión al máximo con el emperador Chia-ch’ing, que en 1793 ordena destruir cualesquiera cultivos locales, y extiende la pena de muerte a simples usuarios. Desde este momento comienza la edad de oro para el contrabando” (Escohotado, 1997: 155). En 1796 y 1799 otros edictos imperiales prohibieron cualquier importación de opio (McAllister, 2000: 12). Estas medidas de facto prohibían la producción y todos los usos del opio, incluyendo los médicos.

El crecimiento del consumo de opio deterioró la balanza comercial al punto que a mediados de la década de 1830 el valor de las importaciones de opio equivalía a la mitad del valor de las exportaciones de la China (Walker III, 1991: 5). Además, el contrabando había corrompido a la burocracia estatal debilitando al imperio. El partido comunista atribuye al opio gravísimos efectos: “la importación de opio en gran escala provocó una terrible calamidad en China. En un comienzo tan solo los aristócratas, los terratenientes y los comerciantes ricos fumaban la droga. Luego se convirtieron en adictos todos los parásitos de las clases dominantes, tales como los eunucos de la corte, los mensajeros de los *yamen* (organizaciones oficiales a diferentes niveles), los cargadores de palanquines, soldados, curas y monjas budistas, sacerdotes taoístas y las prostitutas de las ciudades. Según datos de 1835, más de 2 millones de seres eran opiómanos en China” (Autores Varios, 1980:14).

La creciente importación de opio indujo un debate en el centro de poder del gobierno que ilustra las creencias chinas sobre el opio. Un grupo en

¹¹⁷ Walker III, 1991: 4.

la corte “propone legalizar nuevamente el opio y volver a cultivar la adormidera [...] otro presenta una larga memoria condenando la sugestión y proponiendo mano dura [...] consiguiendo que traficante o usuario de opio (tanto chino como extranjero) fuese efectivamente estrangulado [...] esta postura de respeto incondicional a la autoridad triunfó cerca del emperador, según parece no antes de convencerle de que los ingleses eran unos bárbaros dependientes de China, que sin su té y su ruibarbo sucumbirían al estreñimiento” (Escohotado: 1997: 156). El emperador nombró a Lin Tse-hsu, quien había escrito la memoria debatida, como Alto Comisario Imperial con poderes extraordinarios para enfrentar el problema desde Cantón.

El conflicto entre la Gran Bretaña y China refleja un choque cultural muy grande: “Lin procedió a actuar de manera coherente con la tradición diplomática confucionista que suponía un mundo sino céntrico” (Walker III, 1991: 6) y al llegar a Cantón dio un ultimátum a los comerciantes de opio para que entregaran todo el que tenían almacenado, inclusive el que estaba en los barcos. “Luego, dirigiéndose en forma magnánima desde la posición de un superior a un inferior” (Walker III, *ibídem*) envió una famosa carta a la Reina Victoria en la que le preguntaba por qué si ella no permitía que el opio le hiciera daño a su país, si lo usaba para hacerle daño a otros (Walker III, *Ibídem*, Escohotado, 1997: 156). Esto demuestra el profundo desconocimiento que los chinos tenían del mundo exterior puesto que el comisionado no tenía idea de que Inglaterra importaba más opio per cápita que la China y que su uso era generalizado y legal¹¹⁸. En la carta Lin además le pide a la reina que sustituya los cultivos de opio en la India por otros que no fueran nocivos (Jordan, 1999: 61, Walker III, 1991: 6) en lo que hubiera sido el primer programa de sustitución de cultivos o desarrollo alternativo como política contra las drogas.

La reina envió la carta al parlamento que concluyó que solamente consideraría restringir el mercado del opio “si China se decidiera a abrir relaciones comerciales menos inflexibles con la Gran Bretaña” (Escohotado, 1997: 159). Entre tanto, Lin confiscó el opio pero después de que “marinos ingleses borrachos mataron a un aldeano y la autoridad inglesa se negó a entregarlos a los tribunales chinos, con el pretexto de no ser fiable la justicia local” (Escohotado, *ibídem*), Lin respondió y “21.000 baúles de

¹¹⁸ Además, lo más probable es que la reina fuera usuaria de opio, y era utilizado como ingrediente de las medicinas comúnmente usadas en esa época en la Gran Bretaña como el láudano.

opio fueron destruidos en Cantón y los extranjeros huyeron a Macao”¹¹⁹ (Walker III, *ibídem*). La reacción de la Gran Bretaña no se hizo esperar y declaró la guerra enviando una pequeña expedición militar que se tomó a Nankín y logró que el imperio chino firmara una capitulación en 1842 y un tratado el año siguiente. “El tratado de Nankín forzó a la China a dar a la Gran Bretaña todo lo que esta buscaba [...] Hong Kong fue cedido a la corona británica que recibió compensación por las pérdidas en las confiscaciones [...] cinco puertos chinos fueron abiertos al comercio [...] Hong Kong se convirtió en una colonia dependiente de los ingresos del comercio de opio” (Jordan, 1999: 62)¹²⁰.

Los estudios disponibles presentan versiones diferentes, aunque no necesariamente contradictorias, sobre la legalización del opio y el tratado de Nankín. Jordan (*ibídem*) afirma que a pesar de que el tratado requería que los puertos chinos permitieran las importaciones de opio, la China rehusó legalizar ese comercio. Otros historiadores (Walker III, 1991: 6, Escohotado, 1997: 160) afirman que la Gran Bretaña, a solicitud de los comerciantes, no insistió en que el tratado legalizara el comercio del opio porque para ellos era más rentable el negocio ilegal que el legal. Un factor importante que contribuyó a esto fue la corrupción dentro del gobierno chino que creó un grupo interesado en mantener el contrabando. Por eso “el opio siguió nominalmente sometido al régimen de prohibición, aunque ahora se repartiese de facto con total comodidad” (Escohotado, *ibídem*). De cualquier manera, la apertura de los puertos al comercio facilitó el contrabando y un aumento muy grande en las exportaciones de opio desde la India¹²¹.

Este tratado fue el primero de los que los chinos, llaman “tratados desiguales” y es el principio de “un siglo de humillación” que culminó con la victoria de la revolución comunista de Mao Tse-tung en 1949. Las guerras del opio han sido utilizadas por el gobierno comunista como un instrumento para generar cohesión en el país y están en la raíz su prohibicionismo extremo contra las drogas con penas draconianas tanto para los traficantes como para los usuarios.

El tratado de Nankín no satisfizo a muchos chinos quienes fueron reacios a cumplir con lo pactado, especialmente la compensación y la tolerancia al comercio con los ingleses. Esto generó inconformidad entre los ingleses

¹¹⁹ Cada caja, baúl o cofre (*chest*) contenía 68 kilogramos de opio.

¹²⁰ Walker III, (1991: 6) y Escohotado, (1997: 160).

¹²¹ Jordan (1999: 62) afirma que entre 1839 y 1850 esta aumentaron dos veces y media.

que aprovecharon dos incidentes para reanudar hostilidades. Primero, la captura china de un barco contrabandista, el Arrow, que navegaba con bandera británica aunque su registro hubiera caducado, lo que lo convertía en pirata. Y segundo, el asesinato de un misionero. Los franceses que habían empezado a competir por los mercados chinos se unieron a las hostilidades apoyando a los ingleses. “Esta vez la guerra fue aún más rápida; comenzó a finales de 1857 y en 1858 había concluido con una rendición reflejada en el tratado de Tientsing de ese mismo año. Ahora los aliados imponían residencia en Pekín para un cuerpo diplomático, apertura de varios puertos más para el comercio y residencia de extranjeros, derecho a hacer expediciones comerciales al interior de la China, libre navegación por el Yangtsé y lo más odioso a nivel popular: libertad completa de movimientos para las misiones cristianas. A finales de ese mismo año se firma en Shanghái una *adenda* al tratado que legaliza la importación de opio, a cambio de un pequeño arancel” (Escohotado, *ibídem*).

Las guerras del opio y la legalización de su tráfico y consumo en la China tuvieron diversas consecuencias. Primero, facilitaron el aumento en el consumo de opio en la China. Segundo, la pérdida de los dos enfrentamientos de la China con la Gran Bretaña demostró la debilidad de la dinastía manchú derrotada por pequeños destacamentos militares británicos, y estimuló a otros países a participar del mercado chino. Mercaderes estadounidenses y franceses empezaron a competir por el mercado del opio en la China. Tercero, Las guerras del opio mostraron que la China era un país con grandes problemas internos. Así, al terminar las guerras, el emperador enfrentó fuerzas centrifugas fuertes y varias rebeliones internas. El establecimiento de ejércitos regionales fue una de las medidas tomadas durante el período de la segunda guerra del opio, la cual fortaleció a las elites regionales y debilitó su lealtad al emperador (Walker III, 1991: 9). Cuarto, en la Gran Bretaña las guerras del opio motivaron debates importantes sobre la moralidad y conveniencia del comercio en opio y el derecho de los misioneros a evangelizar a ese país. Quinto, la legalización del opio indujo un gran aumento en la producción de opio en la China, al punto que en 1890 producía 85 por ciento del opio que consumía (Escohotado, 1997: 163).

Los historiadores concuerdan con que las guerras del opio y la expansión de su consumo marcaron un hito en la historia china, país que sufrió un shock muy fuerte con ellas: “hacia el cambio de siglo, la existencia de la China como una entidad cohesionada se veía amenazada y el opio había penetrado todos los aspectos de la sociedad y de la economía. La adicción era generalizada en todos los niveles, desde el pobre más pobre hasta la casa imperial” (McAllister, 2000: 13). Sin embargo, no hay consenso sobre la

magnitud de ese aumento. En un país tan grande con muchas zonas muy aisladas es imposible tener una idea clara de la magnitud del problema de adicción al opio, aunque no hay duda de que el crecimiento del consumo de opio cambió drásticamente el imaginario chino.

Las estimaciones sobre el número de usuarios y adictos que vivieron en China en esa época reflejan estos problemas. Walker III (1991: 12) afirma que en 1900 “tal vez una cuarta parte de todos los chinos fumaban opio [...] y la producción nacional no daba muestras de estar disminuyendo”. Paoli, Greenfield y Reuter (2009: 18) citan a Newman (1995) quien concluye que en celebraciones festivas en 1906 el 60% de los hombres y 40% de las mujeres adultas consumían cada uno unos 15 gramos de opio por año. Y que el número de usuarios frecuentes no adictos llegaba a 37,8 millones, el 40% de los hombres y el 8% de las mujeres adultas. Además, considerando como adictos a quienes consumen diariamente aunque sea en dosis bajas, concluye que 16 millones o el 6% de la población adulta era químico dependiente. La Oficina De las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, resalta el consumo en China de la época como “el mayor problema de uso indebido de sustancias a que se ha enfrentado el mundo hasta la fecha [...] A fines del siglo pasado y comienzos del presente, millones de chinos eran adictos al opio” (ONUDD, 2008: 175). No obstante, Newman enfatiza que la adicción al opio era mucho menor. Paoli, Greenfield y Reuter concluyen que “Newman (1995) y toda una nueva generación de historiadores creen que la mayoría de los usuarios, incluyendo muchos usuarios frecuentes, podían llevar vidas normales sin sufrir consecuencias negativas del uso del opio”, lo cual pone en tela de juicio la gravedad del “problema del consumo de opio”.

Escohotado (1997: 165-171) hace un detallado estudio de las importaciones de opio de la China y el número de usuarios en las últimas décadas del siglo XIX y concluye que si hubo una gran epidemia en el consumo, esta fue fomentada por la oferta nacional, es decir por la producción de opio en China. Tomando las cifras de las exportaciones a la China y haciendo varios supuestos sobre la cantidad de opio requerido por cada adicto basándose en la experiencia de los consumidores de opio en el mundo, concluye que en 1880 las importaciones no podían abastecer a más de dos millones de adictos o sea de 0,5% de la población de esa época.

Escohotado (1997: 171-173) termina rechazando las interpretaciones comunes del partido comunista chino sobre las guerras del opio, incluyendo el rechazo moral y religioso al opio, y atribuyendo las guerras a “la incapacidad del imperio celeste para comerciar abiertamente con otros

países. China llevaba milenios entendiendo los intercambios mercantiles como una graciosa dádiva a los extranjeros, incapaces de proponer una mercancía realmente atractiva para el pueblo. Cuando el tabaco demostró lo contrario fue prohibido, y lo mismo ocurrió con el opio. En este y solo en este preciso sentido cabe decir que los manchúes quisieron evitar el empobrecimiento del país [...] y cualquier pago que no se hiciera en metales preciosos¹²² amenazaba desequilibrar su balanza comercial [...] Reducir el fenómeno de la opiomanía china a los cínicos manejos de la East India Co., no dejará de ser una ingenuidad, tan halagüeña para la corte manchú como ajena a la insufrible condición de un pueblo”.

5.3. LAS DROGAS EN LA GRAN BRETAÑA, LA INDIA Y LOS ESTADOS UNIDOS Y EL CAMINO HACIA LA COMISIÓN DE SHANGHAI

5.3.1. Las drogas en la Gran Bretaña y la India

El consumo de opiáceos y otras drogas psicoactivas no fue solamente un fenómeno chino pues se expandió por el sureste asiático donde los poderes coloniales lo utilizaron como fuente de ingresos públicos. Los Países Bajos, el Reino Unido y España mantuvieron en sus colonias monopolios estatales (estancos) para la venta de opio durante largo tiempo (Buxton, 2010: 67). De igual manera, el consumo de opio y otras drogas se expandió en Estados Unidos y Europa como se mencionó anteriormente. “Los ingleses trasplantaron la coca a la Guyana Británica, India, Indonesia, Jamaica, Malaysia y Sri Lanka, para reducir el tiempo del transporte y satisfacer la creciente demanda por cocaína¹²³. Los holandeses establecieron la producción de cocaína en Indonesia” (Buxton, 2010: 67-68).

En la Gran Bretaña algunos grupos de ciudadanos religiosos vieron las guerras del opio como instrumentos de promoción del “comercio de la miseria” y organizaron un movimiento social en contra del comercio de opio con la China. Entre ellos el más influyente fue una organización cuáquera. A pesar de haber generado un amplio apoyo social no lograron tener influencia en el parlamento donde enfrentaron dos obstáculos: primero, la eliminación de las exportaciones de opio a la China generarían un grave déficit fiscal para el gobierno de la India que debería subsanarse con otros impuestos. Segundo, las empresas comerciantes en opio tenían

¹²² A la China (nota del autor).

¹²³ El tiempo de transporte era muy importante porque con el paso del tiempo las hojas, así fueran secas, se deterioraban como insumo para producir cocaína (nota del autor).

un poder demasiado fuerte en el parlamento (Buxton, 2006: 28). Sin embargo, el parlamento en 1893 estableció la Comisión Real del Opio para que estudiara las consecuencias del consumo y de una posible prohibición. En 1895 la comisión publicó su informe en el que concluyó “que:

- India no necesitaba ni deseaba que se prohibiera el opio, salvo para fines médicos, por lo que el Gobierno británico no debía interferir en la producción ni en el consumo de opio en la India;
- la India no podía permitirse renunciar a los ingresos que generaba el opio dado que las finanzas de la India no estaban en condiciones de sufragar los gastos o las indemnizaciones, el costo de las medidas preventivas necesarias y la pérdida de ingresos; y
- el consumo de opio por parte del pueblo indio no causaba degradación moral ni física importante y no era práctico diferenciar el consumo con fines médicos del que tenía otros fines” (ONUDD, 2008:180).

El estudio de la comisión se basó en más de 700 informantes y en que la gran mayoría de usuarios de opio eran hombres mayores cuyo consumo era mucho más moderado que en otros países, lo que justificaba la continuación de las políticas del opio (ONUDD, *Ibídem*).

Algunos reformistas afiliados a organizaciones religiosas alegaban que el informe había subestimado el consumo y las dosis utilizadas y que había favorecido los intereses económicos del Imperio.

En la India surgió otro movimiento que se oponía a las exportaciones de opio por razones morales. Este hacía parte de un movimiento más amplio en contra del abuso del alcohol, droga que contribuía al fisco una suma semejante a la del opio. Este esfuerzo no fue exitoso puesto que no tenía influencia sobre las autoridades coloniales. Sin embargo, fue la simiente del movimiento de independencia india liderado por Mohandas Gandhi (Buxton, 2006: 28-29).

5.3.2. Las drogas en los Estados Unidos

A. Aumentos en el consumo y problemas de regulación.

En la segunda mitad del siglo XIX se presenció un aumento sustancial en el consumo de opiáceos y otras drogas, incluyendo las de patente. Durante la guerra civil (1861-1865) la morfina se utilizó ampliamente, lo que generó la expectativa de que los heridos sobrevivientes terminaran siendo adictos. Sin embargo, las cantidades de opio importadas antes y después de la guerra civil fueron similares. Estas empezaron a crecer sustancialmente solamente cinco años después, a partir de 1870, fenómeno que continuó

por un par de décadas cuando “el furor de la medicina de patente no regulada llegó a su punto más alto a finales del siglo XIX” (Musto, 1993: 31). Este aumento hizo que los problemas de adicción se hicieran evidentes especialmente entre mujeres blancas, de clase media, maduras, muchas de ellas amas de casa y miembros de las profesiones de la salud (Courtwright, 1982: 1-8 y 36-48 citado por Sinha, 2001: 5), lo que generó una fuerte reacción del público exigiendo controles más estrictos. Esta presión social llevó a que a partir de 1896 las importaciones de opio empezaran a bajar gradualmente volviendo a los niveles de 1880 (Musto, *ibídem*).

El aumento en el consumo de drogas presentó problemas de política pública importantes. Por un lado, el gobierno federal tenía limitaciones constitucionales para formular políticas nacionales. De acuerdo con la constitución, el gobierno federal solamente podía encargarse de políticas internacionales, de la defensa nacional, del comercio interestatal y de establecer algunos impuestos. Como se analizará en detalle en el capítulo noveno, la soberanía la tienen los Estados y el gobierno federal es solamente su agente, cuyos poderes están limitados a los que la Constitución le ha transferido. Constitucionalmente los Estados de la Unión tenían jurisdicción sobre asuntos de policía, legislación civil y criminal y el comercio y transporte intraestatal. Hasta 1900 era inconstitucional que el gobierno federal impusiera controles o límites a las drogas adictivas que los médicos recetaban a sus pacientes (Musto, 1993: 37). Además, los Estados sureños que reaccionaron a la liberación de los esclavos promulgando leyes estatales que segregaban a los negros, se oponían a cualquier intervención en el campo de las drogas que el gobierno federal pudiera utilizar luego como precedente para intervenir y forzarlos a cambiar sus políticas raciales.

La incapacidad del gobierno federal para tomar medidas para controlar el consumo de drogas no implicaba que en el país no hubiera presiones políticas y esfuerzos legislativos para generar controles, simplemente esa función recaía en los gobiernos estatales y locales que tomaban medidas de manera descoordinada. Cada cual legislaba a su manera para manejar los problemas de drogas que percibían en cada jurisdicción. Sin embargo, los controles en cada estado eran muy distintos y esa diversidad aunada a la imposibilidad de prohibir el comercio interestatal, impedía la aplicación efectiva de las normas estatales: “Aunque un estado podía promulgar una ley antinarcóicos e incluso ejecutarla, los estados fronterizos que no tenían leyes en ese sentido, con frecuencia suministraban drogas a los consumidores y a los vendedores [...] Los médicos que recetaban drogas para todo podían simplemente comprarlas por correo en otro estado y suministrarlas a sus ‘pacientes’, pasando por encima de

las leyes que confiaban en las recetas y en las farmacias para controlar su uso” (Musto, 1993: 37).

Estos problemas de formulación e implementación de políticas de control tuvieron que ser enfrentados en los intentos de controlar las drogas psicoactivas, incluyendo el alcohol. Por eso, aun años después, en 1919, para prohibir el alcohol fue necesario reformar la constitución puesto que el gobierno federal no lo podía regular por medios legislativos (Buxton, 2010: 68).

B. Factores contribuyentes al prohibicionismo

Un factor importante en el desarrollo del prohibicionismo a las drogas (inclusive el alcohol) fue el fortalecimiento de los gremios del sector de la salud. El gran aumento en el conocimiento científico llevó a la formación y fortalecimiento de las universidades en las que se establecieron facultades y departamentos de disciplinas especializadas. Estos desarrollos llevaron al establecimiento de credenciales y requisitos para ejercer las profesiones y a la organización de gremios de médicos y de farmaceutas que a finales del siglo XIX promovieron la reglamentación de estas profesiones (Musto, 1993: 41-49). Para ambos la capacidad de controlar la competencia y de recetar o vender sin receta eran determinantes claves de sus ingresos. Además, el control de la automedicación se consideró importante para que los tratamientos médicos fueran efectivos. Ambos gremios influyeron en la formulación de la Ley de Farmacia del Distrito de Columbia en 1906 o sea en la ciudad de Washington (Musto, 1993: 505-51). Esta fue la primera ley sobre drogas del gobierno federal, la cual fue posible porque el Distrito de Columbia, la sede del gobierno federal, no pertenece a ningún estado y queda bajo la jurisdicción del Congreso. Estos gremios también influyeron para que el gobierno federal formulara ese año la Ley de Comidas y Drogas Puras mencionada anteriormente.

Es importante recalcar que todas las convenciones actuales sobre drogas tienen la misma filosofía que las normas nacionales que reglamentan las profesiones de la salud. Estas determinan qué medicamentos pueden ser vendidos solamente con receta médica; cuáles pueden serlo sin receta, en cuyo caso los farmaceutas pueden recomendarlos; y cuáles son prohibidos y no pueden comerciarse. Estas leyes limitan la automedicación a los medicamentos legales que no requieren receta.

Durante la segunda mitad del siglo XIX los Estados Unidos experimentaron grandes cambios inducidos por la revolución industrial que produjeron una rápida urbanización acompañada de grandes migraciones internas y una

fuerte inmigración de extranjeros. Hubo una gran migración de negros sureños hacia los estados industriales del norte expelidos por las leyes segregacionistas en el sur y atraídos por los empleos industriales en el norte. Así mismo, inmigrantes italianos, irlandeses, alemanes y escandinavos llegaron especialmente a los estados del noreste y la región del central del país (*midwest*) atraídos por las posibilidades de empleo. La evolución de una sociedad primordialmente rural a una urbana cambió muchos comportamientos que promovieron aumentos en el consumo de drogas, incluyendo el del alcohol, tema tratado en el capítulo décimo.

Otro cambio importante con relación a las drogas lo generó la inmigración de chinos atraídos por el descubrimiento de grandes yacimientos de oro en California en 1849. La mayoría eran jóvenes trabajadores manuales que ocuparon diversos empleos además de trabajar en minería. En la década siguiente muchos trabajaron en la construcción de ferrocarril transcontinental. Aproximadamente el 95% de los inmigrantes eran varones, lo que creó problemas en una sociedad segregacionista que rechazaba los matrimonios entre personas de diferentes razas, especialmente entre mujeres de una “superior” blanca y hombres de una “inferior” amarilla. No sorprende que muchos hombres chinos apelaran a fumar opio entre amigos durante las horas de ocio, una costumbre consuetudinaria en la China. Una vez pasó la bonanza del oro y de la construcción del ferrocarril, los “inferiores” chinos dejaron de verse como contribuyentes al desarrollo de California y se convirtieron en enemigos de los blancos desempleados, especialmente en épocas de recesión económica¹²⁴. En 1882 el Congreso americano aprobó la “Ley de exclusión a los chinos” que prohibía a los barcos americanos llevar a los Estados Unidos inmigrantes chinos. Estos desarrollos están en la raíz de la asociación, en el imaginario americano de los problemas del uso de los opiáceos con la minoría de origen chino¹²⁵.

Todos estos cambios fueron vistos por el grupo predominante (*mainstream*) de la sociedad como grandes amenazas a su sistema de vida y a su moral. De ahí surgió una reacción importante de organizaciones religiosas contra las drogas psicoactivas, cuyo consumo era considerado una muestra de debilidad moral y de carácter. La reacción contra el alcohol fue especialmente fuerte. Frecuentemente en la América Latina se utiliza la experiencia del prohibicionismo al alcohol en los Estados Unidos como un argumen-

¹²⁴ Escohotado (1997: 180-184) documenta la gran oposición de los dirigentes sindicalistas de las grandes organizaciones laborales americanas a la inmigración china y las restricciones impuestas por la municipalidad de la ciudad de San Francisco a los chinos.

¹²⁵ Una corta historia de la migración china a los Estados Unidos está disponible en: <http://library.thinkquest.org/20619/Chinese.html>

to para justificar la legalización de otras drogas. Sin embargo, las bases y apoyo sociales de cada una de estas políticas fueron muy diferentes y se analizan en el capítulo décimo.

C. Un actor pasivo en los asuntos internacionales de las drogas anteriores a 1900

En el período entre las guerras del opio y la última década del siglo XIX los Estados Unidos no jugaron un papel activo en los asuntos relacionados con los mercados internacionales de drogas psicoactivas. Varios factores determinaron este hecho:

Primero, como se explicó, el gobierno federal no podía formular políticas de drogas nacionales. Sin políticas nacionales, era difícil proponer políticas internacionales.

Segundo, el consumo de opio no era percibido como un problema social importante. La adicción a los opiáceos era vista como una tragedia individual, que por ser un asunto privado debería ser resuelto dentro de la familia.

Tercero, los Estados Unidos no tenían colonias y tenían muy poco contacto con el este y sureste asiáticos, donde el opio era un asunto de política importante. En contraste con la Gran Bretaña, en los Estados Unidos el opio no era un asunto de política exterior.

Cuarto, por un lado los productores de las drogas de patente arriba mencionadas tenían fuertes conexiones políticas y organizaciones de cabildeo fuertes y se oponían a cualquier intento del gobierno federal de regular sus mercados. Por otro lado los gremios del sector de la salud, médicos y farmacéutas no estaban aun suficientemente organizados para hacer contrapeso a la industria de drogas de patente.

D. Eventos y desarrollos en la primera década del siglo XX

En 1898 la intervención americana en la guerra de independencia de Cuba generó una corta guerra entre los Estados Unidos y España. El Tratado de París de 1898 que terminó la guerra traspasó a los Estados Unidos las colonias españolas de Puerto Rico, Guam y las Filipinas y le dio el control temporal de Cuba. Otra consecuencia de esta guerra, tal vez más importante, fue que Estados Unidos por primera vez se consideró una potencia mundial, y como tal, tomó conciencia de ser un competidor de las potencias coloniales europeas. Estas circunstancias hicieron que los Estados Unidos buscaran ganar influencia en el Oriente Asiático en donde la Gran

Bretaña, Francia, Alemania, Japón y Rusia tenían influencia, y aumentaron su interés en la construcción del canal de Panamá.

El control de las Filipinas enfrentó a los Estados Unidos con el problema del consumo de opio en el este asiático. El consumo de opio era común, especialmente entre la minoría china, y el gobierno español había establecido 50 años antes un monopolio estatal para vender opio, lo que colocaba al gobierno americano en una posición de vendedor de esa sustancia. Los Estados Unidos habían tenido presencia en las Filipinas por medio de los misioneros que, liderados por el obispo presbiteriano Charles Henry Brent, se opusieron a que el gobierno se involucrara en la venta de opio. Esta actitud era consistente con la creencia de la época sobre diferencias raciales, con razas superiores e inferiores y la responsabilidad del “hombre blanco” de “civilizar” las razas inferiores. Además, los Estados Unidos, que no pretendían establecer un imperio colonial¹²⁶, también temían que si ellos salían de las Filipinas, Alemania que estaba buscando crear su propio imperio, se tomara el país. Por eso, a pesar de las expectativas de libertad de los filipinos, el gobierno americano argumentó que no tenían la madurez necesaria para gobernarse por sí solos (Musto, 1993: 54-57, Buxton, 2006: 30-32). Las Filipinas tuvieron que esperar hasta el final de la Segunda Guerra Mundial para lograr su independencia el 4 de julio de 1946.

Para gobernar a las Filipinas los Estados Unidos establecieron la Comisión Filipina con poderes legislativos y ejecutivos. Después del asesinato del presidente William McKinley en septiembre de 1901, fue sucedido por el vicepresidente Theodore Roosevelt, quien en 1903 estableció la Comisión Filipina del Opio presidida por el obispo Brent con el fin de formular recomendaciones para tratar el consumo de esa sustancia. La comisión presentó su informe final en junio de 1904 en el que sugería seguir los pasos del Japón en donde el opio estaba regulado. La comisión consideró que la prohibición inmediata del consumo de opio generaría muchos problemas, por lo que recomendó un proceso paulatino que incluía un monopolio estatal por tres años que vendería solamente dosis personales de opio

¹²⁶ Esta es una diferencia clave en la forma en la que los Estados Unidos y las potencias europeas se comportaron en el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. Los Estados Unidos, un país de inmigrantes que llegaron huyendo de crisis económicas y discriminaciones religiosas y políticas, cuya declaración de independencia se justifica en la libertad y la búsqueda de la felicidad, que son muy aislacionistas y no aceptan ser colonialistas, aunque sectores de la población tuvieran intereses económicos en comerciar e invertir en otros países. Por eso la política exterior de los Estados Unidos busca proteger la Patria y las inversiones de las empresas estadounidenses pero no conquistar y gobernar países.

para fumar a varones mayores de 21 años. De ahí en adelante, las dosis se reducirían gradualmente hasta llegar a prohibir totalmente tanto el opio como los demás opiáceos excepto para usos médicos. El informe rechazó otras opciones de control como impuestos, registro de distribuidores o un sistema de licencias. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos en marzo de 1905, después de recibir el informe, decidió prohibir de inmediato el consumo de opio a los filipinos que no tuvieran ascendencia china, tolerando solamente el de la minoría china, aunque instruyó a la Comisión Filipina para que hiciera lo posible para extender la prohibición a dicha minoría (Musto, 1993: 56-57).

Las vulnerabilidades del Imperio Chino se hicieron evidentes con la Rebelión Boxer de 1898 promovida por la “Sociedad de la Armonía Virtuosa” que buscaba recuperar los viejos valores chinos, limitar el contacto con los extranjeros, incluyendo las actividades de los traficantes de opio, porque se creía que conducirían al imperialismo extranjero y a la propagación del cristianismo¹²⁷. La rebelión reflejó los fuertes sentimientos prevalentes contra los extranjeros y los cristianos, así estos últimos fueran chinos. Los boxer atacaron a las legaciones extranjeras y a las comunidades religiosas, causando gran destrucción y muerte a más de 30.000 cristianos. Finalmente, la rebelión fue conjurada con una fuerza expedicionaria de una alianza de ocho países: Japón, Rusia, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Los Estados Unidos, Italia, el Imperio Austro-Húngaro y de las fuerzas chinas anti boxer.

Esta experiencia convenció a estos países de que la estabilidad del gobierno chino era importante y la convicción en la importancia del efecto desestabilizador del opio llevó tanto el gobierno chino como a los extranjeros, a buscar formas de eliminar o al menos disminuir sustancialmente su consumo. En septiembre de 1906 el gobierno chino anunció un programa para disminuir paulatinamente los cultivos de opio. Ese año en la Gran Bretaña ganaron las elecciones parlamentarias los liberales opuestos al tráfico de opio, lo que facilitó el “acuerdo de los diez años” de 1907 en el que la Gran Bretaña se comprometió a disminuir las exportaciones de opio a la China en 10 por ciento cada año hasta llegar a cero al final de la década, siempre y cuando la China hiciera lo mismo con sus cultivos. A pesar de las dudas respecto a la capacidad del gobierno chino para cumplir con el acuerdo, este disminuyó los cultivos más rápidamente de lo

¹²⁷ Un resumen sucinto de la rebelión Boxer y de sus consecuencias se encuentra en: http://en.wikipedia.org/wiki/Boxer_Rebellion .Ver también Walker III (1991: 13).

acordado (McAllister, 2000: 24-25)¹²⁸. En 1911 el 80% de la tierra que se había usado para cultivar opio estaba siendo usada para producir alimentos. Esto llevó a confirmar el acuerdo con la Gran Bretaña, que hasta ese momento había sido provisional (Walker III, 1991: 15).

E. Los intereses estadounidenses y la Comisión de Shanghai

En los Estados Unidos diversos grupos tenían intereses en las relaciones con la China. Los empresarios estadounidenses, especialmente los de Seattle, la ciudad estadounidense más cercana a la China, que buscaban expandir sus exportaciones, querían mejorar las relaciones Sino-Americanas. Otros empresarios querían competir en la construcción de ferrocarriles y otras obras de infraestructura que se estaban desarrollando en ese país.

En el Asia Oriental había un número importante de misioneros católicos y protestantes estadounidenses, que consideraban a la China como un país pagano enorme que debía ser evangelizado. Además, consideraban que el opio, cuyo consumo era inmoral y altamente nocivo para la sociedad, era un obstáculo a la evangelización¹²⁹.

En los Estados Unidos se discriminaba fuertemente a los chinos y “la brutalidad en los Estados Unidos contra los viajeros e inmigrantes chinos de todas las clases proporcionó municiones a los antiimperialistas en la China” (Musto, 1993: 59). En abril de 1904 el Congreso estadounidense pasó una ley extendiendo indefinidamente la Ley de exclusión a los chinos de 1882. Esto generó una reacción entre los comerciantes chinos que en 1905 organizaron un embargo voluntario a los bienes estadounidenses que de facto equivalió a un boicot a las exportaciones de este país a la China (Musto, *ibídem*).

El obispo Brent tenía una posición prohibicionista extrema respecto del opio y temía que la continuación del tráfico en esa sustancia en el sureste asiático socavara su política que la prohibía en las Filipinas (McAllister, 2000: 28).

¹²⁸ Las exportaciones de opio de la India a la China disminuyeron sustancialmente, pero es posible que hubiera habido una triangulación ilegal. Según Hamid Ghodse, iraní, miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes durante más de veinte años y frecuente presidente de la misma, productores indios exportaban opio a Persia para de ahí reexportar a la China (comunicación personal del autor con el Dr. Ghodse, Mayo 2012)

¹²⁹ Este sentimiento fue semejante al que tuvieron los religiosos católicos que participaron en la conquista y colonización de la América Latina con respecto a la coca, el yagé y otras plantas psicoactivas.

Finalmente, en el ámbito político, era importante para Washington que los Estados Unidos fueran un par de las potencias europeas y Japón en sus relaciones con China.

Todos estos factores hicieron que diversos grupos de interés estadounidenses (*"stakeholders"*), buscaran mejorar las relaciones internacionales entre los dos países. Un acuerdo internacional que controlara el mercado del opio, sería un instrumento muy útil para lograr este objetivo. El obispo Brent aprovechó esta coyuntura y sus contactos con el gobernador de las Filipinas William Howard Taft¹³⁰ para influir sobre el presidente Roosevelt para que convocara una conferencia internacional para discutir formas de regular el comercio internacional de opio. La convocatoria se hizo a los países involucrados en el consumo, comercio y producción de opio y sus productos. Sin embargo, varios países no tenían interés en la agenda estadounidense y para lograr la colaboración de ellos, los Estados Unidos tuvieron que acceder a no convocar a una conferencia sino solamente a una comisión, que como tal, solo tenía competencia para hacer recomendaciones sin fuerza vinculante, en contraste con una conferencia que si pudiera formular recomendaciones vinculantes (McAllister, 2000: 28).

Después de que varios países aceptaron asistir, el presidente nombró una Comisión Americana del Opio encargada de preparar y formular las posiciones estadounidenses en la Comisión de Shanghái de principios de 1909. La Comisión Americana fue conformada por tres miembros. Uno de ellos, el Dr. Hamilton Wright, quien había vivido en el sureste asiático, se convirtió en un adalid de las leyes contra las drogas en los Estados Unidos (Musto, 1993: 60-61)

¹³⁰ Sucesor de Theodore Roosevelt en la presidencia del país (1909-1913) y unos años más tarde presidente de la Corte Suprema (1921-1930). Taft ha sido la única persona que ha ocupado ambos cargos.

Capítulo sexto

LAS RAÍCES DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS: LA COMISIÓN DE SHANGHAI Y LOS TRATADOS ANTERIORES A LAS NACIONES UNIDAS

6.1. LA COMISIÓN DE SHANGHAI¹³¹

A la comisión asistieron 13 países, entre los que estaban todos los países imperiales europeos, incluyendo al Imperio Austro-Húngaro e Italia que no tenían nada que ver con el opio pero que querían ser pares de los países más poderosos. Los otros asistentes fueron los Estados Unidos, Japón, China, Siam (Tailandia), y Persia (Irán). La comisión tuvo un gran ausente: el Imperio Otomano (Turquía), gran productor de opio y principal abastecedor de Europa, que reusó participar. Persia no envió una delegación y fue representada por un comerciante persa residente en Shanghái (Musto, 1993: 65).

Este fue el primer intento para generar una normatividad internacional con el fin de controlar los narcóticos. La Comisión se reunió entre el 5 y el 26 de febrero de 1909 y el obispo Brent, el jefe de la delegación americana, fue elegido presidente, dejando “al médico Hamilton Wright el liderazgo de la ofensiva americana” (McAllister, 2000: 29). Este lideró la posición estadounidense que pretendía prohibir inmediatamente el consumo no médico del opio, la cual fue secundada por China. Esto implicaba aceptar los fundamentos de la medicina occidental como criterio determinante para el uso de drogas psicoactivas. Los poderes coloniales se opusieron argumentando que se debería aceptar los usos tradicionales “cuasi medicinales” los cuales eran importantes en todas sus colonias. Los países europeos no querían limitaciones a las exportaciones, se oponían a las posiciones moralistas estadounidenses y objetaban a los intentos de los Estados

¹³¹ La Comisión de Shanghái fue el primer intento de establecer un RICD y es el origen del sistema normativo actual conformado por las convenciones y las agencias de las Naciones Unidas. La evolución de este sistema ha sido ampliamente estudiada por Musto (1993) y Escobedo (1997) cuyos trabajos están disponibles en español. Entre los disponibles en inglés se destacan Bewley-Taylor (1999), Bruun, Pan y Rexed, (1975), Lowes, (1966), Taylor (1969), Walker III (1991), Buxton (2006) y particularmente McAllister (2000). Este último es un estudio detallado basado en la investigación exhaustiva de los archivos de las Naciones Unidas. Sinha (2001) es un resumen analítico muy útil de los trabajos mencionados.

Unidos de crear restricciones obligatorias a la producción y al comercio de drogas (McAllister, 2000: 28-29, Buxton, 2006: 33-36, Sinha, 2001: 9). Estas diferencias sobre el enfoque del control a las drogas psicoactivas se han mantenido por más de 100 años y siguen siendo los temas de los debates actuales¹³².

La Comisión elaboró una serie de resoluciones llenas de recomendaciones. Reconoció los esfuerzos de la China para eliminar el hábito de fumar opio, medida que se recomendaba fuera implementada por los demás países. Otra recomendación fue la prohibición gradualmente progresiva del uso no médico de los opiáceos, de acuerdo con las circunstancias de cada país; que los países participantes tomaran medidas para prevenir el contrabando de opiáceos, medidas estrictas para controlar la producción de opiáceos; que estos gobiernos desarrollaran programas de investigación sobre las propiedades y efectos de los opiáceos; y que los países que tenían concesiones o colonias en China negociaran y tomaran medidas para controlar sus exportaciones de opiáceos.

Al final, la comisión no logró mucho excepto el compromiso de continuar la discusión, tanto es así, que los delegados “ni siquiera firmaron las resoluciones finales (aunque estas fueron recomendaciones cuidadosamente formuladas): en lugar, votaron para que el presidente firmara por todos” (ONUDD, 1959).

6.2. LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DEL OPIO DE 1912 EN LA HAYA, SUS CONSECUENCIAS EN LOS ESTADOS UNIDOS, Y LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

La Comisión de Shanghái no dejó satisfecha a la delegación estadounidense aunque abrió el camino para que los Estados Unidos insistiera en convocar una conferencia que tuviera capacidad vinculante. El ascenso a la presidencia de los Estados Unidos de William Howard Taft facilitó que el obispo Brent, cercano al presidente, por medio del Departamento de Estado convocara a una Conferencia la cual se reunió en La Haya en 1912. La convocatoria fue aceptada a regañadientes por países como los europeos que no veían con buenos ojos las posiciones moralistas estadounidenses y que buscaban proteger sus industrias farmacéuticas (Sinha, 2001). La Conferencia se reunió sin Suiza y Turquía, presidida por el obispo Brent y con el Dr. Wright al ataque dirigiendo la delegación estadounidense. Los Estados Unidos propusieron establecer controles a la producción, manu-

¹³² Por ejemplo el debate sobre los usos “cuasi medicinales” de la hoja de coca y del peyote.

factura y comercio de opiáceos, pero los europeos siguieron una estrategia para proteger sus negocios y se opusieron a las posiciones de los Estados Unidos. El principal logro de los estadounidenses fue que se prohibieran las exportaciones de opio a los países en los que estuviera prohibido. La Convención acordó suprimir gradualmente el hábito de fumar opio, aunque no estableció un calendario a seguir. La Conferencia consideró que el problema principal eran la heroína y la cocaína. Alemania logró que la codeína producida por su industria farmacéutica no quedara incluida en el tratado y los europeos lograron que la Convención tuviera una formulación vaga que permitiera evitar su cumplimiento estricto. Además, estos países lograron que la Convención no entrara en vigencia hasta que todos los países productores y consumidores, así fueran pequeños, adhirieran a ella, es decir, 34 países incluyendo a Perú, Bolivia, Serbia, Suiza y Turquía que no habían asistido a la conferencia (McAllister, 2000: 30-34). Esto significaba que la probabilidad de que la convención entrara en vigencia era muy baja.

La lenta ratificación de la convención por los países y el advenimiento de la Primera Guerra Mundial no permitieron que aquella entrara en vigencia. Sin embargo, esto no impidió que en 1915, los Estados Unidos, China, los Países Bajos, Noruega y Honduras la pusieran en vigencia entre ellos (McAllister, 2000: 35).

A pesar de que la Convención no produjo los resultados restrictivos al consumo y la producción que los Estados Unidos hubieran preferido, este país formuló la agenda que determinó los temas a debatir y que buscó sentar dos criterios que han influenciado las políticas contra las drogas desde entonces: la limitación de los usos de las drogas controladas a los establecidos por la medicina y la necesidad de controlar la oferta como fundamento de las políticas de drogas (Buxton, 2006: 35). Estos criterios implicaban que los países productores de las fuentes vegetales de los opiáceos y de la cocaína tuvieran la mayor responsabilidad en la implementación de las políticas de drogas (Sinha, 2001: 9).

La Convención de La Haya fue utilizada por los Estadounidenses que querían controles internacionales fuertes a las drogas psicoactivas para usarlos en la promoción de la legislación interna. El Congreso estadounidense ratificó rápidamente la Convención, lo que resaltó la contradicción entre los esfuerzos del gobierno federal para controlar el opio fuera de los Estados Unidos, mientras no tuviera una legislación federal sobre los mercados nacionales. “En enero de 1912, Wright regresó a los Estados Unidos con dos objetivos: incrementar el número de signatarios de la Convención y

disipar cualquier duda de que esta nación aprobara la legislación doméstica necesaria” (Musto, 1993: 83). Antes de que empezara la Primera Guerra Mundial en agosto de 1914, ya ocho países habían ratificado la Convención y 24 más habían prometido hacerlo, aunque Serbia y Turquía rechazaron todas las solicitudes diplomáticas para hacerlo (McAllister, 2000: 35).

El Dr. Wright apoyado por reformistas convencidos, promovió la legislación federal en los Estados Unidos y “consideró que el objetivo legislativo debería ser la eliminación de los narcóticos con excepción de los empleados con fines médicos” (Musto, 1993: 83). Para esto contó con Francis Burton Harrison, un representante a la Cámara que propuso la legislación (El Acta de Harrison) pero que como buen político, negoció modificaciones que permitieran tener el apoyo de los diversos grupos de electores interesados. En respuesta a la propuesta de ley las asociaciones interesadas se reunieron en la “Conferencia Nacional sobre el Comercio de Drogas”, a la que asistieron representantes de las asociaciones de farmacéuticos, médicos, químicos farmacéuticos, industrias de productos medicinales, vendedores mayoristas de drogas, y vendedores minoristas de drogas. Estos grupos formularon sus posiciones que fueron negociadas en el Congreso. Para neutralizar los temores de los estados sureños sobre la injerencia del gobierno federal en los asuntos de política local y evitar problemas constitucionales, la propuesta de ley no prohibía las drogas, simplemente imponía un impuesto a su comercio y uso y establecía un sistema de registros de los usuarios y de las cantidades recetadas a cada usuario que todo médico que las recetara debía llevar. Entre las concesiones adoptadas estaba la tolerancia a medicinas de patente con bajo contenido de droga psicoactiva, la relajación de algunos requisitos de registro y de las cantidades que los miembros de las asociaciones podían recetar o vender incluidos en la propuesta original. El hidrato de cloral¹³³ y la marihuana quedaron exentos de control (Musto, 1993: capítulo 3). Esta ley fue el origen del sistema federal de control de drogas y permitió que los Estados Unidos pudieran mostrar una legislación antinarcóticos nacional frente al mundo.

La Primera Guerra Mundial terminó siendo un factor clave para que la Convención de La Haya entrara en vigencia. Por un lado, la guerra aumentó el temor a las adicciones debido a que los soldados en situaciones de peligro tienden a usar drogas y a que los heridos eran tratados con morfina. Por otro, Alemania y Turquía, perdedores en la guerra, habían sido dos de los mayores opositores a las restricciones promovidas por los Estados Unidos. Por eso, “las delegaciones británica y estadounidense a la

¹³³ Un sedante comúnmente usado en esa época que puede generar adicción.

conferencia de París concluyeron que en los tratados de paz se debería tener una cláusula exigiendo la ratificación de la Convención del Opio de La Haya. Los chinos insistieron en que Austria y Alemania adhirieran a la convención como condición para la paz” (McAllister, 2000: 36). De esta manera, la convención fue ratificada rápidamente como condición para que los vencedores de la guerra firmaran el tratado de Versalles¹³⁴. La Sociedad de Naciones, creada por el tratado, recibió el mandato de supervisar la aplicación de la convención.

6.3. LAS DROGAS EN LA SOCIEDAD DE NACIONES

6.3.1. El período anterior a la Convención de 1925

La Sociedad de Naciones que fue promovida por el presidente de los Estados Unidos Woodrow Wilson, fue el primer organismo internacional permanente y sus fundadores pretendieron que fuera un instrumento clave para evitar futuras guerras. A pesar de que el presidente Wilson es considerado como el creador de la Sociedad de Naciones, el Senado estadounidense, reflejando el *ethos* aislacionista del país que enfatiza la creencia en la naturaleza excepcional de los Estados Unidos, no permitió que el país adhiriera a ella. Esto creó una situación en la que el promotor de la Convención de La Haya de 1912 no hacía parte del organismo encargado de supervisarla y promover su implementación. Es importante aclarar que las convenciones pueden ser firmadas y ratificadas por países que no sean miembros de los organismos que las hayan promovido o que tengan responsabilidad sobre su aplicación. Otros países que adhirieron a la Convención tampoco eran miembros de la Sociedad de Naciones.

En 1920 la Sociedad de Naciones empezó a ejercer sus responsabilidades en el campo de las drogas. Para ello, estableció el “*Comité Consultivo sobre el Tráfico del Opio y otras Drogas Nocivas*”, denominado comúnmente *Comité Consultivo sobre el Opio* (CCO) a asumir las funciones estipuladas en la Convención del Opio de La Haya de 1912. En sus inicios, el Comité Consultivo, integrado por representantes gubernamentales, se reunía tres veces por año y luego, anualmente, por lo que se le puede considerar el precursor de la actual *Comisión de Estupefacientes*. Además, la Sociedad creó una *Sección sobre el Opio y Cuestiones Sociales* dentro del ámbito de su secretaría para que prestara apoyo administrativo y ejecutivo. El Comité de Higiene de la So-

¹³⁴ Esto implicó un acuerdo para que la Convención entrara en vigencia entre la mayoría, pero no todos los 34 países requeridos de acuerdo con el texto de 1912 porque Turquía no firmó el tratado de Versalles (nota del autor).

ciudad (precursor de la Organización Mundial de la Salud) se encargó del asesoramiento en materia sanitaria” (ONUDD, 2008: 195). El CCO creó la Junta de Control del Opio (JCO) para manejar la información sobre producción y uso de narcóticos.

Estos organismos empezaron a discutir asuntos y organizar sistemas para recoger información sobre temas que continúan vigentes tales como el volumen de drogas necesario para satisfacer los usos médicos, los efectos de cada droga sobre sus usuarios para poder decidir la magnitud del problema del consumo y el tipo de control a cada droga, el diseño de las formas de distribución de las drogas para evitar que sus usos condujeran a la adicción, la definición de adicción y las formas de tratamiento a los adictos, el uso “cuasi-médico” y tradicional del opio, preocuparon a los pioneros en la Sociedad de Naciones y hoy continúan siendo temas de las discusiones sobre políticas de drogas. Uno de los trabajos más importantes en la Sociedad de Naciones fue la elaboración de estimaciones sobre la producción de opio y de coca y de los requisitos médicos de las drogas derivadas de esos productos vegetales. Sobre estos temas no se lograron acuerdos en las reuniones del CCO (llamado más tarde la *Sección del Opio*), en donde los representantes de los países tenían intereses y percepciones diferentes sobre la forma de tratar las drogas adictivas. Después de varias reuniones, la Sociedad de Naciones decidió convocar otra conferencia para formular una nueva convención (McAllister, 2000: 46-67).

Las discusiones en la Sociedad de Naciones fueron marcadas por enfoques que determinaron desde ese entonces la naturaleza del RICD. La Sociedad se concentró en ayudar a la gente “normal” y “de bien”, mientras que evadió estudiar los problemas de los ciudadanos “improductivos”. Esto evitaba tratar temas espinosos como el papel de las estructuras y los órganos de las sociedades en la generación de comportamientos desviados. “El paradigma de control que emergió enfatizó la regulación de las sustancias, la marginación de los usuarios y la exploración en busca de drogas nuevas [...] La experticia médica jugó un papel importante en la definición de las drogas que tenían poder adictivo, pero este enfoque solamente fisiológico dejó de lado las grandes implicaciones sociales de la adicción. El control de la oferta emergió como la razón de ser del régimen” (McAllister, 2000: 49-50).

Para la Sociedad de Naciones era importante que los Estados Unidos adhirieran a ella y las políticas de drogas podrían ser un mecanismo para lograr este fin. Esto le dio poder a ese país en las negociaciones sobre la agenda de drogas “y en mayo de 1924 los Estados Unidos tallaron en mármol la ac-

titud inflexible que iría a animar la estrategia de control internacional de drogas por el resto de la década. En efecto, por el resto del siglo, la elusiva búsqueda del control de la producción agrícola en los campos, ha sido un principio central de la política de drogas de los Estados Unidos. Esta estrategia requería pocos sacrificios de los americanos, pero exigía a otros fundamentales cambios sociales e institucionales” (McAllister, 2000: 66).

6.3.2. Los tratados de 1925

Después de un largo proceso diplomático se logró que los Estados Unidos participaran en la Conferencia. Sin embargo, debido a las diferencias de temas e intereses, se convocaron dos conferencias consecutivas, de donde salieron dos tratados: el *Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado* que trataba con los países productores de opio, los que acordaron disminuir gradualmente su producción, comercio y uso. Este tratado estipulaba que “la importación, venta y distribución de opio serían monopolio del gobierno, que tendría el derecho exclusivo de importar, vender o distribuir opio, derecho cuya transferencia, concesión o delegación se prohibía específicamente [...] prohibía la venta de opio a menores y la entrada de menores a los fumaderos” (ONUDD, 2008: 196). Este tratado fue motivado por el aumento en el cultivo y el consumo de opio en el sureste asiático, especialmente en la China, e instaba a los gobiernos a desalentar el hábito de fumar opio. Además, estableció la meta de eliminar en 15 años el uso recreativo del opio en el sureste asiático (Buxton, 2006: 40). Como el tratado entró en vigencia en 1926, estos usos deberían haber desaparecido en 1941, y como se verá más adelante, las Naciones Unidas han continuado esta práctica de sentar metas temporales para la eliminación del consumo y de la producción de drogas de base vegetal, que nunca se han cumplido.

A continuación se celebró la Segunda Conferencia del Opio, que aprobó una nueva *Convención Internacional del Opio* (Ginebra, 19 de febrero de 1925) que entró en vigencia en 1928. Uno de los logros más importantes de esta Convención fue la creación de un sistema de control basado en certificados de exportación e importación, supervisado por un Comité Central Permanente (CCP), frecuentemente llamado Comité Central Permanente del Opio, que reemplazó a la JCO y estableció un sistema para autorizar exportaciones y emitir certificados de importación que regularan el comercio internacional lícito en narcóticos. El CCP formado por ocho personas “fue un órgano imparcial e independiente, puesto que al ser creado por la Convención, no hacía parte de la Sociedad de Naciones. Sus miembros debían ser nombrados por su competencia técnica y no representaban a ningún interés nacional (Buxton, 2006: 41). “El CCP podía decretar sanciones,

por ejemplo, embargar las exportaciones de países con exceso de producción o las importaciones de países en exceso de los requisitos médicos. Esto se extendía a países que no eran parte de la Convención, universalizando de esa manera el sistema de control” (Buxton, *Ibíd.*) lo que creó la posibilidad de que el CCP tuviera injerencia sobre países que no fueran parte de las convenciones. Sin embargo, el CCP no tenía instrumentos para implementar sus políticas y para ello dependía de la colaboración de los gobiernos, por eso, realmente solo podía hacer recomendaciones y para que se adoptaran debía confiar en las presiones políticas y sociales que pudiera generar (Buxton, 2006: *Ibíd.*). Las normas internacionales de drogas se han caracterizado por ser lo que se llama “*soft law*” o sea leyes débiles porque los organismos internacionales encargados de implementarlas no tienen capacidad de establecer sanciones más allá de las presiones políticas.

Hubo otros avances tanto en la meta de controlar los mercados de drogas, como en algunas estipulaciones para mejorar el control interno en los países, restricciones al comercio internacional de las hojas coca y la marihuana, controles a drogas procesadas como pasta de coca y la ecogonina¹³⁵, y el establecimiento de un sistema para incorporar nuevas drogas al sistema de control (McAllister, 2000: 76). La marihuana y sus resinas (hachís) fueron incluidas “tras un discurso apasionado del jefe de la delegación egipcia [...] La Convención solo se ocupó de la dimensión internacional del comercio de cannabis. No prohibió la producción de cannabis, no pidió a los signatarios que fiscalizaran el tráfico interno, no recomendó medidas que redujeran el consumo nacional, ni solicitó a los gobiernos que remitieran al Comité las estimaciones de la producción. Por lo tanto, la fiscalización del cannabis fue menos exhaustiva que la del opio, la morfina, la heroína o la coca o la cocaína” (ONUDD, 2008: 197)¹³⁶.

Aunque los Estados Unidos no eran miembros de la Sociedad de Naciones, participaron activamente en la formulación de esta convención. El jefe de

¹³⁵ “La ecogonina es un alcaloide tropano que se encuentra naturalmente en las hojas del arbusto de la coca. Tiene una estructura similar a la de la cocaína y es un metabolito y un precursor; como tal cae dentro de las sustancias controladas” <http://es.wikipedia.org/wiki/Ecogonina>

¹³⁶ Escotado (1997: 333) citando a Laurie (1969) presenta otra versión según la cual la introducción de la marihuana en la convención se hizo a instancias de la Gran Bretaña porque el hachís “se había convertido en símbolo de una actitud ‘subversiva’ (en realidad simplemente opuesta a su colonialismo), que comenzaba a cobrar fuerza en todo Egipto y especialmente en El Cairo”. Esta versión es dudosa puesto que aunque Egipto fue un protectorado británico después de la Primera Guerra Mundial, obtuvo su independencia en 1922 cuando se estableció como reino, tres años antes de la Convención de 1925.

la misión fue el representante Stephen G. Porter, quien a partir de 1919 lideró el Comité de Asuntos Extranjeros de la Cámara de Representantes. “Estuvo en esa posición durante más tiempo que cualquiera de sus predecesores y viajó extensamente. El adquirió el estatus de zar de la política americana durante los años veinte y se comportó en forma consistente con ese apelativo” (McAllister, 2000: 54). Porter se caracterizó por su intransigencia y beligerancia. Su principal desacuerdo fue con la posición India que en lugar de limitar los usos del opio a los “médicos y científicos”, insistía en que estos se limitaran a los “legítimos”, lo que permitiría el hábito de fumar opio en la India. La delegación americana no aceptó estos usos “cuasi-médicos” y aunque la convención limitó el consumo de la marihuana a los usos “médicos y científicos”, los Estados Unidos se retiraron de la conferencia y no firmaron la convención (Musto, 1993: 228 y 233, ONUDD. 2008: 196, McAllister, 2000: 78). China y Perú tampoco la firmaron, Perú por temor a las posibles restricciones a la coca y a su incipiente manufactura de cocaína¹³⁷ y China porque la guerra civil en la que estaba, dificultaba comprometerse a la aplicación de la convención, dado que tenía una sobreproducción interna de opio.

La actitud americana generó reacciones opuestas en muchos países e hizo que el conflicto sobre las políticas de drogas tuviera una amplia cobertura en la prensa. Esto elevó el tema de las drogas en las agendas de las políticas de varios gobiernos, que procedieron a tomar medidas acordes con la convención. Los fines de estos gobiernos fueron muy diversos, entre otros lograr una presencia en los debates mundiales, proteger algunas industrias que empezaban a movilizarse en defensa de sus intereses, mostrarle al resto del mundo que cumplían con los compromisos internacionales adquiridos, etc. Canadá, Japón, India, la Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos tomaron medidas para implementar la convención. Como resultado de estas la producción de opio en la India disminuyó y Persia capturó la mayor parte de este negocio (McAllister, 2000: 81)¹³⁸.

A pesar de los conflictos y dificultades en la formulación de la Convención, su ratificación avanzó rápidamente, en parte debido a la publicidad

¹³⁷ Gootenberg (2008: 334) muestra que a principios de los años veinte había laboratorios que producían cocaína en Huánuco y Trujillo.

¹³⁸ Este es un ejemplo temprano de lo que décadas más tarde se llamó el “efecto globo”: cuando se elimina la producción o el tráfico de drogas en un lugar, estos se desplazan a otros haciendo que las políticas tengan logros locales pero no globales. Otro “efecto globo” fue el desplazamiento de la manufactura de drogas hacia países que no habían firmado o ratificado las convenciones.

que la posición estadounidense generó. Así, fue ampliamente ratificada por 56 países y entró en vigencia en 1928.

En los Estados Unidos el representante Porter continuó promoviendo su agenda y el Departamento de Estado siguió una estrategia de bajo perfil para no entrar en conflicto con el Congreso. Solamente en 1930, después de la muerte de Porter, los Estados Unidos volvieron a tener un papel activo en los debates internacionales sobre drogas (McAllister, 2000: 82).

Para asumir las funciones y mandatos adquiridos, la Sociedad de Naciones avanzó en el desarrollo de los organismos creados por la convención. “EL CCO consolidó el naciente régimen de control investigando la situación del opio en el lejano oriente, haciendo públicos los casos de desvío¹³⁹ de drogas en los países occidentales y examinando las estadísticas” (Ibídem).

El CCP enfrentó varios desafíos. Para empezar, debía resolver varias preguntas sobre sus funciones y su relación con la Sociedad de Naciones. Los miembros no podían tener ninguna posición gubernamental y deberían ser independientes e imparciales. Sin embargo, la selección de los miembros era política por naturaleza y cada país parte buscó que los miembros fueran concordantes con su intereses nacionales (McAllister, 2000: 83). La nominación de candidatos para el CCP se hizo por medio de la Sociedad de Naciones y aunque se invitó a los Estados Unidos a que participara en el proceso, este no aceptó a hacerlo formalmente aunque informalmente sí expresara su interés en que un estadounidense hiciera parte del CCP. En diciembre de 1928 un subcomité de la Sociedad eligió a los ocho miembros. Todos los países con las mayores industrias farmacéuticas estaban representados, inclusive los Estados Unidos. Todos los miembros eran especialistas entrenados en el occidente y el único miembro de un país no occidental era indio (McAllister, 2000: 83-84).

Aunque el CCP no era parte de la Sociedad de Naciones sino un órgano de la Convención de 1925, dependía financieramente de ella, puesto que no podía buscar fondos por su cuenta, lo que generaba problemas burocráticos. Escohotado (1997: 335) tiene una interpretación puramente materialista de estos problemas: los Estados Unidos eran la principal fuente de recursos de la Sociedad de Naciones, lo que hizo que el CCP para obtener financiación apoyara incondicionalmente los criterios de los Estados Unidos. Esta explicación, que concuerda con la ideología de Escohotado, merece ser matizada porque la financiación de los Estados Unidos a la Sociedad de Naciones fue siempre muy difícil, porque

¹³⁹ De usos lícitos a ilícitos (nota del autor).

este país nunca fue parte de esa organización y porque ella tenía una amplia y fuerte oposición dentro de los Estados Unidos. Es cierto que el gobierno federal tenía interés en el éxito de la gestión del CCO y del CCP, pero para apoyarlos tuvo que recurrir a sistemas no ortodoxos. Entre 1923 y 1936 este apoyo se hizo de manera subrepticia, utilizando el presupuesto para emergencias del Departamento de Estado, el cual no era muy grande. Solo a partir de 1936, cuando ya Alemania, Japón y otros países como Costa Rica, Brasil, Guatemala, Honduras, Paraguay y Nicaragua se habían retirado de la Sociedad de Naciones, los Estados Unidos pudieron incluir en su presupuesto federal un rubro para apoyar el CCO (Kuehl y Dunn, 1997: 141-145, citado por McAllister, 2000: 288). El apoyo financiero de los Estados Unidos representó en 1936 solamente el 15% del presupuesto del CCO que a su vez financiaba al CCP. Estos órganos fueron los únicos de la Sociedad de Naciones que recibieron financiación de los Estados Unidos. Como solo uno de los miembros del CCP era estadounidense, es difícil concluir que el resto no adhería a las posiciones estadounidenses por convicción en lugar de por la necesidad de financiamiento de los Estados Unidos.

McAllister (2000: 85) presenta una interpretación institucionalista más compleja de los conflictos entre los órganos de control de drogas. Los funcionarios de la Sección del Opio, resultado de la Convención de La Haya de 1912, que hacían parte de la Sociedad de Naciones veían en el CCP una competencia. La dependencia financiera que el CCP tenía de la Sociedad de Naciones, que no estaba inclinada a financiar un órgano sobre el cual no tenía control, se convirtió en un instrumento burocrático para llegar a un acuerdo en el que el CCP perdía parte de su independencia para lograr financiamiento: la Sociedad de Naciones decidía el tamaño del presupuesto del CCP y todos sus miembros, excepto su presidente, quedaban bajo supervisión de la Sección del Opio.

En 1930 en los Estados Unidos, a instancias del representante Porter, el Congreso aprobó la creación de una agencia federal para controlar las drogas: la Dirección Federal de Estupeficientes (DFE) antecesora de la actual Dirección de Lucha contra la Droga (DEA). El presidente Herbert Hoover nombró como director a Harry J. Anslinger, un prohibicionista convencido y comprometido que dirigió el DFE durante 32 años y quién fue la figura determinante más importante en la evolución del RICD¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Todos los autores coinciden en esta apreciación del papel jugado por Anslinger, quien es una leyenda en el desarrollo del prohibicionismo contra las drogas.

El interés de la Sociedad de Naciones en la incorporación de los Estados Unidos, las dificultades para implementar la Convención de 1925, especialmente los controles a la manufactura de drogas, y los cambios en el liderazgo de las políticas de drogas en los Estados Unidos generaron un movimiento para convocar otra convención para regular la manufactura y distribución de drogas, la cual se reunió en Ginebra en 1931.

Uno de los problemas que la Convención de 1925 no resolvió fue la forma en la que los mercados internacionales de morfina, codeína, heroína y cocaína iban a ser regulados. Entre las opciones exploradas se encontraba el establecimiento de cuotas de producción asignadas a cada país propuesto por el delegado británico Sir Malcolm Delevingne. Sin embargo, no fue posible llegar a un acuerdo sobre su distribución entre países lo que dejó pendiente este asunto.

Otro problema era la imposibilidad de controlar la producción de la fuente vegetal de las drogas. En realidad, la coca no era un problema muy grave porque la cantidad de cocaína producida no era muy grande. Las Naciones Unidas (ONUDD, 2008: 192), usando diversas fuentes, estima que la producción legal de cocaína en 1920 era de 12 toneladas por año. El problema grande desde la perspectiva de la Sociedad de Naciones era claramente el opio y especialmente el gran aumento incontrolable en la producción China como resultado de los conflictos políticos internos de ese país, lo cual reforzaba la necesidad de concentrar el control en manufactura y no en los cultivos.

La crisis económica mundial fue otro factor que contribuyó de manera indirecta a la convocatoria de otra convención: en muchos países el control de drogas perdió prioridad en la agenda de políticas y en situaciones en las que las balanzas de pagos estaban en dificultad, la exportación ilegal de drogas era atractiva. En efecto, se empezó a sospechar que algunos laboratorios empezaron a exportar sus drogas a países no signatarios de las convenciones de donde se reexportaban para usos no médicos. Por ejemplo, Persia y otros países llenaron el vacío dejado por la India en el abastecimiento de opio para usos cuasimédicos (UNODD, 2008: 197-198). Además, los países imperiales mantenían monopolios (estancos) del opio para fumar en sus colonias los que eran una fuente importante de los ingresos de los gobiernos coloniales. Por eso, en la Sociedad de Naciones se sintió la necesidad de fortalecer los controles.

6.3.3. La Convención para limitar la manufactura y regular la distribución de drogas narcóticas de 1931 y la Convención para la represión del tráfico ilícito de drogas peligrosas de 1936

La convocatoria a la Conferencia de 1931 fue muy exitosa y 57 países enviaron representación, aunque muchos de los representantes eran simplemente funcionarios miembros de la delegación de cada país ante la Sociedad de Naciones en Ginebra, que carecían de conocimiento sobre los temas de las drogas psicoactivas. El debate sobre la distribución de la manufactura de drogas reflejó los intereses de la industria farmacéutica de cada país, que buscaba maximizar la cuota que pudiera ser asignada a cada uno de ellos. Esto hizo imposible establecer un sistema de cuotas y la Conferencia procedió a formular propuestas que limitaban la producción de manera indirecta. El resultado fue un tratado con algunas de las características del sistema de cuotas propuesto anteriormente por Delevingne, algunas de las medidas estrictas propuestas por los Estados Unidos y Canadá, resquicios legales que le daban flexibilidad a los países manufactureros y el fortalecimiento del secretariado de la Sociedad de Naciones (McAllister, 2000: 95). Estos acuerdos establecieron controles pero mantuvieron un nivel de competencia internacional alto en los mercados de drogas. La convención se firmó en julio de 1931 y entró en vigencia rápidamente, en julio de 1933. En total fue ratificada por 67 países. Fue la única convención de la Sociedad de Naciones sobre drogas que fue firmada por los Estados Unidos (ONUDD, 2008: 198).

Esta convención estableció un sistema de reporte obligatorio, bajo el cual los países debían estimar sus necesidades de drogas, los cuales se podían modificar en casos de emergencia médica. Cada país podía buscar el proveedor más barato, pero tenía obligación de no importar o manufacturar más de la cantidad fijada en las estimaciones acordadas sobre sus necesidades. Este sistema requirió la creación de un Órgano de Fiscalización de Estupefacientes (OFE) encargado de establecer el tamaño de las necesidades mundiales de drogas, incluyendo las de países que no eran parte de las convenciones. Los gobiernos tenían la obligación de informar al OFE las cantidades importadas y exportadas, aunque solamente una vez cumplidas las órdenes de compra.

“La Convención de 1931 instituyó lo que actualmente se denomina ‘inclusión de las drogas en las listas’, por la que se aplican diferentes medidas de fiscalización según el tipo de droga. Conforme a la Convención, el grado de limitación y reglamentación variaba según dos criterios: en primer lugar,

la peligrosidad de cada droga y, en segundo, la medida en que cada droga se usaba en la medicina. Desde ese punto de vista, las drogas abarcadas por la Convención se clasificaban en tres grupos. Las drogas tales como la codeína y la dionina¹⁴¹ estaban sujetas a medidas menos estrictas por su utilidad en la medicina y su bajo potencial de uso indebido. En cambio, se prohibió la exportación de heroína, salvo en circunstancias especiales. Según la Convención, la heroína incautada debía destruirse o transformarse, en lugar de desviarse a usos médicos o científicos, lo que sí estaba permitido en el caso de otras drogas” (ONUDD, 2008: 198-199). El tratamiento más flexible a la codeína y la no exigencia de informar sobre las cantidades exportadas e importadas antes de hacer las transacciones fueron concesiones a los países manufactureros, especialmente a Alemania (McAllister, 2000: 96-97). Aunque los Estados Unidos no lograron implantar el principio de limitar los usos de las drogas psicoactivas solamente a los médicos y científicos, el sistema de estimaciones basado en las necesidades médicas era una avance en esa dirección.

En la convención los países parte también adquirieron la obligación de crear una “agencia especial” para aplicar la convención, regular los mercados de drogas lícitas y luchar contra el tráfico ilícito de drogas. Un protocolo no vinculante instaba a los países a centralizar la supervisión de los asuntos de drogas bajo una agencia gubernamental (McAllister, 2000: 108).

El problema del consumo de opio para fumar en el lejano oriente continuó agravándose¹⁴². La China había tenido varias guerras externas, una revolución, y varias sublevaciones. En 1894-1895 había perdido una guerra con Japón en la que este conquistó a Taiwán que fue cedido “en perpetuidad” por China, que dio la independencia a Corea. Entre 1898 y 1901 China experimentó la rebelión de los bóxer mencionada anteriormente. En 1911 la dinastía Manchú fue derrocada por militares miembros del partido nacionalista (Kuomintang) liderado por Chiang Kai-shek que declararon una república. El nuevo gobierno buscó formar una unión nacional para proteger los valores y la cultura china. La capacidad de control territorial de este gobierno fue muy débil en un país en el que señores de la guerra feudales controlaban grandes áreas. Para ellos el opio era una fuente importante de recursos y los cultivos de opio que habían disminuido sustancialmente en la primera década del siglo, volvieron a expandirse.

¹⁴¹ Clorhidrato de Etilmorfina (nota del autor).

¹⁴² La primera parte del libro de Walker III (1991) es una reseña detallada de los asuntos del opio en la China y de sus relaciones con el occidente hasta la segunda guerra mundial.

A partir de 1927 el partido comunista liderado por Mao Tse-tung se opuso al nacionalista y se generó un conflicto armado en el que el control de gobierno sobre el país se debilitó aún más (Walker III, 1991: capítulo tercero).

La debilidad del gobierno chino y los conflictos internos y externos de ese país propiciaron el crecimiento de los cultivos de opio y su consumo aumentó en los fumaderos del sureste asiático. Para intentar controlar este proceso se convocó una conferencia en Bangkok en noviembre de 1931 que produjo un Acuerdo para Controlar el Hábito de Fumar Opio en el Lejano Oriente. Los Estados Unidos participaron solamente como observadores. En la conferencia fue evidente la imposibilidad de acabar los usos no médicos del opio en una región en la que el contrabando no se podía controlar. Así, los poderes coloniales europeos produjeron otro tratado inconsecuente, cuyo mayor efecto fue convencer a los estadounidenses de la necesidad de su liderazgo en ese campo (McAllister, 2000: 106)¹⁴³.

La Convención de 1931 fortaleció el régimen internacional de control y motivó a los órganos de la Sociedad de Naciones y a la DFE para continuar avanzando. En Estados Unidos Anslinger, un republicano, utilizó el requisito de la Convención de establecer una agencia contra las drogas para evitar que el nuevo gobierno demócrata reformara y debilitara a la DFE. A su vez convenció al entonces representante Fiorello La Guardia¹⁴⁴ para que introdujera una propuesta de ley que requiriera requisar en búsqueda de drogas todas las importaciones provenientes de países que no eran parte de la Convención de La Haya de 1912. Este intento indujo a Turquía a firmar las convenciones de drogas (McAllister, 2000: 107-108).

La meta primordial de la Sociedad de Naciones era forjar un acuerdo para controlar el armamentismo y evitar otra guerra mundial. Muchos veían en los tratados sobre las drogas un modelo de cooperación internacional que podría seguirse para el campo de las armas. Esto generaba un mayor empeño para superar los obstáculos encontrados en la formulación y ratificación de las Convenciones de drogas.

La experiencia de los años veinte y principios de los treinta convenció a la OFE y al CCP de que el problema del control de drogas tenía cuatro metas importantes: la regulación de las drogas legales, la eliminación de los excedentes de materia prima vegetal por encima de los niveles necesarios para

¹⁴³ Este tratado fue tan poco importante que el documento de las Naciones Unidas en el que celebraron los 100 años de la Comisión de Shanghái y resumen la historia del RICD (ONUDD, 2008) ni siquiera lo menciona.

¹⁴⁴ Años más tarde fue un famoso alcalde de Nueva York.

la producción legal, la eliminación de la manufactura ilegal y la necesidad de atacar las organizaciones criminales traficantes. Las convenciones ya formuladas, así fueran defectuosas y no muy efectivas, trataban las tres primeras metas. Para buscar la última, era necesaria una nueva convención contra el narcotráfico, especialmente ante el gran crecimiento del tráfico de opio en el sureste asiático.

La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre armamentos y la salida de la Sociedad de Alemania y Japón en 1933, dos países claves, propició un éxodo de seis países latinoamericanos, como se mencionó arriba y debilitó a la Sociedad de Naciones. A pesar de lo cual se convocó la Convención para la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas de 1936.

La agenda elaborada para la convención cubría temas relacionados con el narcotráfico. Los Estados Unidos fueron invitados pero asistieron solamente con la condición de que la agenda incluyera otros temas. Al empezar la convención la delegación americana dirigida por Anslinger y Stuart Fuller, el jefe de la Oficina de Narcóticos de la División de Asuntos del Lejano Oriente del Departamento de Estado, insistió en que la convención limitara explícitamente los usos de drogas psicoactivas a los médicos y científicos. En la convención se discutió este tema superficialmente y se pasó a la agenda prevista. La delegación americana quiso retirarse pero el Departamento de Estado insistió en que permaneciera para evitar un episodio semejante al de la convención de 1925. Sin embargo, los Estados Unidos no firmaron la convención (Buxton, 2006: 42-46, McAllister, 2000: 123).

La Convención de 1936 fue la primera en que se tipifican “como delitos algunas infracciones relacionadas con las drogas. En el artículo 2 de la Convención se expone lo siguiente:

“Cada una de las Partes¹⁴⁵ Altas Contratantes se obliga a dictar las disposiciones legislativas necesarias para castigar severamente y especialmente con prisión u otras penas de privación de libertad, los hechos que se enumeran a continuación:

- a. La fabricación, transformación, extracción, preparación, posesión, oferta en general, oferta de venta, distribución, compra, venta, despacho a cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupeficientes, no conformes a las disposiciones de las Convenciones mencionadas;*
- b. la participación intencional en los delitos enumerados en este artículo;*
- c. la confabulación para cometer alguno de los delitos mencionados supra; y*

¹⁴⁵ En este texto, siguiendo la tradición de la literatura sobre relaciones internacionales se utiliza Partes con mayúscula para designar a los adherentes a un tratado.

d. las tentativas y, en las condiciones previstas por la legislación nacional, los actos preparatorios” (ONUDD, 2008: 199).

Esta Convención fue el primer tratado en el que se abordaron explícitamente los delitos relacionados con las drogas cometidos en el extranjero y las cuestiones relativas a la extradición (ONUDD, *Ibídem*).

Solo Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Egipto, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, India, Rumanía y Turquía firmaron y ratificaron la convención que entró en vigencia después de empezada la Segunda Guerra Mundial, cuando su importancia era mínima. El tema del narcotráfico solamente volvió a los tratados con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 después del crecimiento desmesurado del tráfico ilegal y del narcoterrorismo durante los años ochenta.

Anslinger y Fuller, aunque insatisfechos con la Convención, trataron de mantener el apoyo financiero al OFE y al CCP pero el secretario general de la Sociedad de Naciones no aceptó que la contribución estadounidense tuviera un destino específico y los Estados Unidos simplemente atrasaron su contribución durante el resto de la década (McAllister, 2000: 125).

Es interesante ver como la interpretación de la historia varía desde los diferentes paradigmas. La reseña anterior la contradice Escohotado (1997: 337-338) quien ve la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas de Ginebra de 1936 de la siguiente manera: “El resultado [...] es un triunfo personal de H. J. Anslinger, y el comienzo de una perfecta identidad entre los criterios imperantes en los Estados Unidos y los defendidos por la entidad internacional. A pesar de su nombre, se trata de una norma que obliga a los Estados a perseguir no solo el tráfico sino cualquier implicación en ‘drogas nocivas’, y que recomienda a todos crear ‘servicios especializados de policía’ [...] Con excepción de Persia y Bolivia, prácticamente todos los países de la Sociedad de Naciones (incluyendo China, Rusia, Afganistán, Turquía y Perú) firmaron el tratado. Con el decisivo apoyo de Anslinger al frente de la delegación americana, y el generoso patrocinio de los Estados Unidos a nivel financiero, desde 1937 la mayoría de las naciones se comprometieron a castigar ‘severamente’ la tenencia o el tráfico de ciertas sustancias. Nominalmente, al menos, la cruzada americana se había convertido en cruzada mundial”.

Hay dos puntos más sobre desarrollos que afectaron los asuntos de drogas en la antesala de la Segunda Guerra Mundial. Primero, en la década de los treinta el cambio tecnológico facilitó la producción de opio. En Hungría

se desarrolló el método de extraer opio de la “paja de amapola”, es decir del tallo y residuos de la planta, además de la cápsula. Esto facilitó el desarrollo de un sistema mecánico que eliminaba la necesidad del proceso intensivo en mano de obra usado hasta entonces para extraer el látex de la cápsula. Este proceso creó oportunidades para industrializar la agricultura del opio en muchos países.

Segundo, el ambiente internacional durante el lustro anterior al comienzo de la Segunda Guerra Mundial hizo que las drogas no fueran un asunto de política importante excepto por razones de seguridad nacional: los países que preveían un alto riesgo de guerra buscaban acumular suficiente morfina y cocaína para usos médicos y cáñamo (marihuana) para abastecer la demanda, especialmente, de sogas marinas. En Estados Unidos se propició la producción para esos fines, incluyendo experimentos con cultivos de cocaína en Puerto Rico, auspiciados por Anslinger (McAllister, 2000: 130-131).

6.3.4. Las drogas en el final de la sociedad de naciones y en la guerra mundial

La Segunda Guerra Mundial de facto acabó con la Sociedad de Naciones que ya se había debilitado con la salida de un número importante de países. Durante la guerra se hicieron esfuerzos para mantener los organismos del régimen internacional de control de drogas que fueron financiados por los Estados Unidos, y desplazados a Nueva York, Princeton y Washington para garantizar su continuidad. Algunos países siguieron enviando los datos requeridos y, al menos, formalmente los organismos de control internacional continuaron funcionando.

La guerra fortaleció enormemente a Anslinger quien se convirtió, de facto, en el zar de las drogas legales del mundo siguiendo una política de control de oferta (McAllister, 2000: 144). Él decidía a qué país comprar morfina y cocaína y forzó a los países reticentes a adherir a las convenciones. “En 1940 prohibió las ventas a México hasta que las autoridades suspendieron un programa experimental de tratamiento ambulatorio que incluía la distribución gratuita de morfina a los adictos registrados. Cuando Chile empezó la producción de opio en 1942, el comisionado embargó las exportaciones y convenció a la Gran Bretaña a hacer lo mismo. Anslinger presionó al gigante farmacéutico Hoffmann-LaRoche para asegurarse que su subsidiaria argentina no vendiera medicamentos a los países del Eje o a sus intermediarios” (McAllister, 2000: 145). Además, Anslinger se preparó para la posguerra formando un grupo de funcionarios intransigentes convencidos de las bondades del prohibicionismo. Estas mentes

rectas se prepararon para imponer su agenda en el ámbito internacional al término de la guerra.

Hay que recalcar que hasta la Segunda Guerra Mundial la preocupación dominante fue el opio y sus derivados. Otras drogas como la marihuana y la cocaína eran una preocupación menor. Tanto Bolivia como Perú fueron reacios en el cumplimiento de los compromisos con respecto a la información sobre el tamaño de los cultivos y, especialmente, Bolivia en ocasiones defendió el uso tradicional de la coca. Sin embargo, las presiones sobre estos países fueron débiles porque realmente el uso no médico de la cocaína no era un problema importante en los países de Norte América, Europa o en la China.

Capítulo séptimo

LAS DROGAS EN LAS NACIONES UNIDAS, SUS CONVENCIONES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL RICD

7.1. EL CAMINO HACIA LA CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la temática internacional relacionada con las drogas psicoactivas había cambiado sustancialmente. El primer problema era reorganizar y fortalecer RICD, lo cual se empezó a hacer rápidamente. En efecto una de las primeras medidas de las Naciones Unidas fue el protocolo de Lake Success, Nueva York, firmado el 16 de diciembre de 1946, menos de 14 meses después de la fecha oficial de la creación de las Naciones Unidas. Este protocolo antecedió en más de un año la Declaración Universal de Derechos Humanos y solamente fue antecedido por los acuerdos necesarios para organizar y financiar las Naciones Unidas. Lo anterior indica que el control de drogas era un asunto sobre el cual fue más fácil lograr amplios acuerdos entre las democracias occidentales, los gobiernos comunistas, el mundo islámico y otros países, que sobre cualquier otro de los temas que afectaban las relaciones internacionales en la época de la guerra fría, como los derechos humanos, el control a las armas nucleares, los conflictos fronterizos, la regulación al comercio internacional, etc. ¡Este fue un asunto sobre el cual no hubo guerra fría!

El protocolo de Lake Success colocó el sistema de control desarrollado en la Sociedad de Naciones bajo el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas que creó la Comisión de Estupefacientes (CND) como órgano de formulación y discusión de políticas que reemplazó al CCO. La División de Estupefacientes se creó bajo la CND con el fin de organizar las conferencias y el PPC y la OFE se mantuvieron con sus papeles de recopilación de estimados de producción y cultivos y de administrar las convenciones (Sinha, 2001: 17). Estos cambios enmendaron las convenciones anteriores.

Durante la guerra hubo avances farmacéuticos importantes que resultaron en drogas sintéticas que podían generar adicciones, como la metadona y la petidina o meperidina¹⁴⁶. Además, la destrucción de la base industrial de

¹⁴⁶ Un narcótico analgésico que se utiliza para aliviar el dolor de intensidad media o alta. Este fármaco se conoce sobre todo por los nombres comerciales Dolantina, Demerol y Dolosal <http://es.wikipedia.org/wiki/Petidina>.

Alemania y otros países europeos promovió el desarrollo de la industria farmacéutica en otros países. La Unión Soviética, que se había mantenido al margen del debate sobre drogas, en su nuevo papel de poder mundial enfrentado a los Estados Unidos, sentía que debía actuar en ese ámbito. La guerra debilitó los imperios europeos y japonés, mientras que empezaron a surgir nuevos países independientes donde se cultivaba el opio, o en los que se podría hacer. En ellos, la debilidad de los nuevos estados facilitaba el desarrollo de cultivos para la industria de drogas. Todos estos cambios aumentaron el número de actores y complicaron el fortalecimiento del RICD.

La participación de la Unión Soviética creó problemas a las democracias occidentales porque alegaba que no tenía ningún problema de drogas, lo que demostraba la superioridad del socialismo sobre el capitalismo. Para Anslinger y el resto de los estadounidenses, debatir este punto arriesgaba tener que empezar a debatir la etiología de la producción ilegal y el consumo de psicoactivos: “admitir que la adicción pudiera ser atribuible a factores diferentes a las deficiencias personales socavaría la posición occidental en la guerra fría” (McAllister, 2000: 161). Esto hizo que no se enfrentara a la Unión Soviética y se tolerara que esta cumpliera parcial y esporádicamente con los requisitos de dar información sobre producción de opio, etc. Además, los estadounidenses promotores del prohibicionismo, querían asegurarse de que los representantes de los gobiernos en las agencias de control fueran de los sectores policivos y penales, en lugar de aquellos que tuvieran formación médica, sociológica o en salud pública (Sinha, 2001: 18). Por eso, Anslinger y su grupo presionó para que la CND reportara directamente al ECOSOC en lugar de a la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Para responder a los desarrollos anteriores se convocó el Protocolo de París de 1948 en el que aunque ECOSOC mantuvo el control sobre el RICD, el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la OMS quedó con la función de decidir que sustancias quedarían bajo control. Además, el protocolo incluyó nuevas drogas en la Convención de 1931 y requirió que los Estados proporcionaran información sobre las nuevas drogas sintéticas de manera que la OFE y el CCP pudieran supervisar su comercio.

La revolución comunista en China alteró drásticamente el mercado mundial de opio. El gobierno del Kuomintang no había podido controlar los cultivos de opio que se habían expandido de manera generalizada. El problema del gobierno era claro: para mantener la estabilidad política tenía que aceptar que los poderes locales participaran en el negocio ilegal. La

revolución comunista de 1949 acabó rápidamente con el cultivo de adormidera, lo que disminuyó la producción mundial a pesar del desplazamiento de cultivos hacia Myanmar. Sin embargo, el gobierno comunista no dudó en ofrecer en el mercado mundial un millón de libras de opio, que aparentemente habían confiscado a los ejércitos nacionalistas en retirada. El gobierno de Chiang Kai-shek se desplazó a Taiwán y para financiar la oposición al comunismo de Mao Tse-tung, el Kuomintang promovió los cultivos de opio en el triángulo de oro¹⁴⁷ (Walker III, 1991: capítulo octavo, McAllister, 2000: 174).

La guerra fría también influyó los mercados de opio. La guerra de Korea entre junio de 1950 y julio de 1953 demostró que el enfrentamiento bélico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética era posible, lo que indujo a estos países a acumular existencias de opio. Anslinger compró opio a Irán por medio de empresas farmacéuticas estadounidenses, como una medida preventiva a una posible escasez de morfina (Sinha, 2001: 19). De otra parte, el desorden y la ilegalidad en el mercado mundial de opio habían crecido. Los desarrollos anteriores indujeron a Anslinger a promover una nueva convención que consolidara todas las normas internacionales para mejorar el RICD, pues la colección de las existentes era confusa y difícil de manejar. Sin embargo, esta propuesta encontró obstáculos grandes y lo mismo ocurrió con la propuesta del director de la CND de crear un monopolio mundial de opio. La imposibilidad de avanzar rápidamente hacia una nueva convención, llevó a la solución transitoria de elaborar un nuevo protocolo.

El Protocolo del Opio de Nueva York de 1953 fue una oportunidad que Anslinger no desperdició y en la que logró la meta de “limitar el uso del opio a las necesidades médicas y científicas”. Se tomaron medidas para controlar la producción de opio y la manufactura de las drogas derivadas de esa sustancia. Si bien los países podrían producir opio para consumo interno, solo siete podrían exportar: Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, la URSS y Yugoslavia. El acuerdo requirió que los requisitos de proveer información sobre el opio fueran semejantes a los de la Convención de 1931 que eran más estrictos que los que se habían aplicado al opio hasta ese momento.

El protocolo estableció las restricciones más fuertes hasta ese momento: los estados productores, debían presentar ante el OFE estimaciones de las cantidades de opio plantado, cosechado y consumido internamente,

¹⁴⁷ Myanmar, Laos y Tailandia.

el volumen exportado y el almacenado como reserva. Las estadísticas al cierre del ejercicio anual se comunicarían al CCP. El Protocolo también facultaba al CCP a investigar los casos de discrepancias, llevar a cabo inspecciones e imponer embargos, así como a fijar límites a la producción nacional y realizar investigaciones o imponer castigos incluso a Estados que no fueran Partes en el Protocolo. Se limitaría la producción mundial a la cantidad necesaria para fines médicos y científicos (ONUDD, 2008: 201).

Para lograr su objetivo, Anslinger tuvo que hacer algunas concesiones porque “se dio a los signatarios un período de gracia de 15 años antes de que entraran en vigor los plenos poderes del Protocolo. A cambio de aceptar las nuevas cargas y limitaciones, los países productores recibieron el monopolio de las ventas lícitas de opio, dado que las Partes convinieron en adquirir opio solo de los siete Estados que se mencionaban en el texto [...] En el Protocolo se estipuló que se requería la ratificación de 25 Estados, incluidos tres de los siete Estados productores, para la entrada en vigor del tratado. En total, 61 países firmaron y ratificaron el Protocolo. No obstante, de los siete Estados productores y exportadores de opio citados específicamente, solo la India, y más tarde el Irán, ratificaron el Protocolo durante el decenio de 1950” (ONUDD, *Ibidem*). Sin embargo, el número de ratificaciones del protocolo no fue suficiente para que entrara en vigencia, y fue suplantado por la Convención Única de 1961 que entró en vigencia en diciembre de 1964.

7.2. LA CONVENCION ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES¹⁴⁸

A finales de la década de los cincuenta, la normatividad internacional sobre drogas estaba conformada por nueve acuerdos (convenciones y protocolos) cuya aplicación presentaba retos debido a conflictos y desacuerdos con respecto de su interpretación, y a que cada uno había sido ratificado por diversos países, lo cual creaba problemas graves en los acuerdos que países claves no habían ratificado. Era de esperar que la consolidación de esta normatividad aclarara el RICD y facilitara su aplicación.

¹⁴⁸ Se recuerda que como se explicó en el capítulo sexto, la importancia del problema del opio se refleja en los nombres de las convenciones de las Naciones Unidas. Así, esta convención es sobre estupefacientes a pesar de que se ocupe también de otras drogas como la cocaína que es un estimulante y no un estupefaciente. La convención siguiente es sobre sustancias psicotrópicas a pesar de que algunas de ellas están incluidas en la convención única. Como se notó en el capítulo séptimo, En la jerga de las Naciones Unidas las drogas incluidas en la convención de 1961 son estupefacientes y las incluidas en la de 1971 son psicotrópicas.

Anslinger desde 1948 había trabajado en la promoción de una nueva convención que cumpliera esas funciones. Después de dos borradores rechazados debido a los conflictos de interés entre los diversos países, se logró llegar a un acuerdo para presentar a una Conferencia Plenipotenciaria un tercer proyecto que consolidó toda la normatividad anterior, excepto la Convención para la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas de 1936 la cual, además de haber sido ratificada por muy pocos países, trataba temas espinosos dentro del ambiente de la guerra fría de la época, puesto que requería colaboración entre las policías y los sistemas judiciales de los países de la cortina de hierro y de las democracias occidentales¹⁴⁹. Temas como el narcotráfico internacional, las extradiciones y la cooperación entre agencias de varios gobiernos en la lucha contra las drogas solamente fueron tratados en detalle años después en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Sinha (2001: 19-21) basándose en McAllister (1992) divide los países participantes en cinco categorías de acuerdo con sus objetivos:

- Primero, el grupo de países productores de drogas orgánicas o materias primas naturales: India, Turquía, Paquistán y Birmania, productores de opio; Indonesia, Bolivia y Perú productores de coca; y los productores de cannabis en el sur y sureste asiático. Estos países habían sido desde principios de siglo el foco de las políticas internacionales de drogas. Ellos usaban las drogas que producían con fines cuasi médicos y socioculturales y querían un RICD laxo: “aunque esencialmente no tenían poder para enfrentarse a la filosofía prohibicionista, operando en conjunto, lograron diluir el lenguaje del tratado con excepciones, fisuras legales y plazos. Además, buscaron cooperación para compensar las pérdidas causadas por los controles estrictos (Sinha, 2001: 20).
- Segundo, los países manufactureros, principalmente los Estados Unidos, la Gran Bretaña, Canadá, Suiza, los Países Bajos, Alemania Occidental y Japón. Para ellos el problema era el consumo de drogas duras y abogaban por un estricto control de la producción y tráfico de materia prima vegetal. Pero en su calidad de productores de drogas sintéticas, y presionados por los *lobbies* de la industria farmacéutica, se oponían con fuerza a las restricciones a la investigación médica y a la producción y distribución de drogas. Su estrategia fue “transferir la mayor parte posible de la carga de la regulación a los países productores

¹⁴⁹ El único artículo de la Convención de 1936 que se eliminó fue el 9, que fue sustituido por las disposiciones penales del artículo 36 de la Convención Única (ONUDD, 2008: 202).

- de materia prima vegetal manteniendo la mayor libertad posible para ellos” (McAllister, 1992).
- Tercero, el grupo de control estricto formado por países que no producían drogas y para los cuales el problema era el consumo. Los principales fueron Francia, Suecia, Brasil y Taiwán. La mayoría se oponía a cualquier uso no médico de drogas, así fuera por razones culturales, para lo cual estaban dispuestos a sacrificar parte de su soberanía y a fortalecer un organismo supranacional de control.
 - Cuarto, el grupo de control internacional débil. Este grupo, liderado por la Unión Soviética incluía a sus aliados en Europa Oriental, Asia y África. Para ellos el problema de las drogas era interno y se oponían extenuantemente a cualquier injerencia externa como las inspecciones por grupos independientes. Como no tenían problemas significativos de consumo de drogas, no querían darle a ningún organismo multilateral mucho poder.
 - Quinto, el grupo neutral formado por una diversidad de países incluyendo a la mayoría de los africanos, América Central, Luxemburgo, el Vaticano y Sur América (excepto Brasil, Bolivia y Perú). Su interés en el tratado se limitaba a tener acceso a las drogas necesarias para fines médicos. Algunos votaron con otros grupos por razones políticas, otros negociaron su voto y otros fueron verdaderamente neutrales y decidieron su voto con base en los argumentos presentados en la conferencia. En general, estaban dispuestos a modificar sus posiciones con tal de lograr un acuerdo amplio.

Como anota Sinha (2001: 20): “El resultado de estos intereses en competencia fue un documento que simbolizó una transacción: la Convención Única claramente mantuvo y extendió los controles existentes y aunque fue el documento más prohibicionista hasta ese momento, hubiera podido serlo más. Así, aspectos onerosos del Protocolo del Opio de 1953 fueron excluidos como la limitación de la producción a siete países” (Sinha, 2001:20).

Cada grupo de países había promovido sus intereses, que reflejaban las vivencias y experiencias de cada país. Es cierto que hubo intereses económicos¹⁵⁰, pero estos eran solo una parte del cuadro y factores como los modelos de cada sociedad sobre la relación de los individuos con el Estado y sus concepciones sobre la moral jugaron papeles importantes, especial-

¹⁵⁰ Que como se argumenta en el capítulo primero, no son independientes de los sentimientos.

mente en la posición estadounidense, que logró limitar los usos de drogas psicoactivas a la medicina y la ciencia.

La Convención Única mantuvo la obligación de los Estados miembros de presentar información a los órganos de control; las obligaciones en lo que respecta a la producción, la fabricación, el comercio y el consumo de las sustancias fiscalizadas; y las medidas que debían adoptarse para combatir el tráfico ilícito, inclusive y las disposiciones penales.

No obstante, el propósito fundamental de la Convención fue limitar los usos de las drogas psicoactivas a la medicina y la ciencia. El preámbulo de la Convención Única da luces sobre las motivaciones del RICD y sobre las metas buscadas por quienes redactaron y firmaron las convenciones. En español este empieza: “*Las Partes, preocupadas* por la salud física y moral de la humanidad”, y en francés es igual: “*Les parties, soucieuses* de la santé physique et morale de l’humanité”. Sin embargo en inglés es diferente “*The parties, Concerned* with the health and welfare of mankind” que al traducirlo hoy al español quedaría “*Las Partes, preocupadas* por la salud y el bienestar de la humanidad”. Al mismo tiempo el artículo 40 de la Convención Única dice que “La presente Convención, cuyos textos chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos”. Aparentemente hay una contradicción en las motivaciones expresadas en francés y español por un lado y en inglés por el otro¹⁵¹: la motivación expresada en francés y español implica que la principal motivación fue moral, mientras que la expresada en inglés fue el bienestar. Una posibilidad podría haber sido que en 1961 el término “bienestar” en inglés hubiera tenido alguna connotación moral. Sin embargo, al consultar varios diccionarios del inglés no encontré ninguna definición que se refería a la moral¹⁵². El hecho es que hoy existe una contradicción y el texto debería enmendarse para evitar confusiones, porque si la motivación es el bienestar de la humanidad como se entiende hoy, la Convención es mucho más flexible, si lo que se busca es la salud moral del mundo, porque para determinar el bienestar se requiere hacer evaluaciones de los costos y beneficios de cada política, mientras que si la meta es la salud moral de la sociedad se requiere aclarar qué moral se le impone al mundo.

¹⁵¹ Como no se chino ni ruso, no puedo saber qué dice el preámbulo de la Convención en esos idiomas.

¹⁵² Las siguientes son algunas de las definiciones encontradas: “La condición de estar feliz, saludable y exitoso”, “Sentirse bien, especialmente con respecto a la buena fortuna, felicidad, satisfacción, o prosperidad”, “felicidad y salud física y mental”, “salud, felicidad, prosperidad y en general, sentirse bien”.

Pero el preámbulo continúa afirmando que “*Reconociendo* que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro económico y social para la humanidad,

Conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal,” procede a dar una receta única de política adecuada para lograr sus objetivos, la cual de acuerdo con quienes formularon la convención, debe ser una norma mundial e inmutable:

“*Deseando* concertar una convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes de estupefacientes, por la que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacional para el logro de tales objetivos”.

Lo sorprendente es que de antemano se acordó una restricción a las políticas que se pueden utilizar para buscar “la salud y el bienestar de la humanidad,” la que se toma como verdad absoluta o revelada, que ha terminado siendo cuasi teológica. Desde la perspectiva de la política pública moderna, esta receta de política es extraordinariamente ingenua, porque implica que se deba implementar independientemente de la etiología de los problemas sociales y de características de las estructuras, normas y órganos de cada sociedad, los que determinan su capacidad para implementar políticas. El resultado ha sido un experimento extraordinario de ingeniería social para todo el mundo, que por primera vez entronizó, sin matices, el principio que había sido patrocinado por la delegación estadounidense durante más de cincuenta años: “*Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas [...] para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos*” (artículo 4, inciso c).

Este experimento busca eliminar cualquier otro consumo humano, bien sea recreativo, experimental, religioso o social de estas drogas, los que desde entonces son catalogados como abusos de drogas en todos los documentos de las Naciones Unidas, lo cual va en contravía de la historia, puesto que todas las sociedades han buscado tener experiencias de mente alterada y los éxitos en el control de las drogas psicoactivas siempre han sido cuando los controles provienen de la sociedad misma, no del Estado, excepto cuando los Estados han sido extraordinariamente autoritarios. Por eso, para controlar la producción y los usos de las drogas psicoactivas cada cultura ha desarrollado sus propios mecanismos. El RICD es un experimento sin paralelo en la historia cuya meta es: ¡un mundo sin drogas

psicoactivas, excepto para usarlas en enfermedades e investigación! Infortunadamente, para lograr dicha meta es necesario hacer que la sociedad produzca un nuevo tipo de ser humano.

La Convención también estableció los organismos de control dentro del sistema de las Naciones Unidas. La Convención confirmó la CND como el órgano encargado de la formulación de políticas. El artículo 8 establece las funciones de la CND:

“La Comisión tendrá autoridad para estudiar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de esta Convención, y en particular para:

- a. Modificar las listas según lo dispuesto en el artículo 3;*
- b. señalar a la atención de la junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma;*
- c. hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de esta convención y el logro de sus propósitos y, en particular, recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico;*
- d. señalar a la atención de los Estados no Partes las decisiones o recomendaciones que adopte en cumplimiento de la presente convención, a fin de que dichos Estados examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones”.*

La Convención unió la OFE y el CCP para formar la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), un órgano de seguimiento independiente, y cuasi judicial, de la implementación de las convenciones del RICD. La JIFE está conformada por 13 miembros designados por el ECOSOC. “Tres miembros que posean experiencia médica, farmacológica o farmacéutica, elegidos de una lista de cinco personas, por lo menos, propuestas por la Organización Mundial de la Salud; diez miembros elegidos de una lista de personas propuestas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y por las Partes que no sean miembros de las Naciones Unidas.” Con el fin de garantizar objetividad, “los miembros de la Junta habrán de ser personas que por su competencia, imparcialidad y desinterés, inspiren confianza general. Durante su mandato no podrán ocupar cargo alguno, ni ejercer actividad que pueda redundar en detrimento de su imparcialidad en el desempeño de sus funciones. El Consejo, en consulta con la Junta, tomará todas las medidas necesarias para garantizar la total independencia técnica de la Junta en el desempeño de sus funciones.” Y el ECOSOC “teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa, estudiará la conveniencia de que formen parte de la Junta, en una proporción equitativa, personas que conozcan la situación en materia de estupefacientes en

los países productores, fabricantes y consumidores y que estén vinculados con esos países”¹⁵³.

En general, la JIFE se ocupa de:

- Primero, con respecto de la producción y uso de drogas lícitas, procura en cooperación con los gobiernos, asegurar la oferta adecuada de drogas disponibles para uso médico y científico y evitar que estas drogas se desvíen a usos ilícitos. La JIFE también hace seguimiento a los controles gubernamentales de los productos químicos usados en la manufactura de drogas ilícitas.
- Segundo, con respecto de la manufactura, tráfico y uso de drogas ilícitas, la JIFE identifica las debilidades en los sistemas nacionales e internacional de control y contribuye a corregir esas situaciones. La JIFE también es responsable por la evaluación de los productos químicos usados en la manufactura de drogas ilícitas con el fin de determinar si estos deben ser controlados internacionalmente.

La JIFE teóricamente es un órgano técnico, formado por expertos mayores, al final de sus carreras, que no deben tener intereses políticos ni representar a ningún país. Sin embargo, el proceso de selección es eminentemente político. La JIFE es un órgano sin jerarquías, en la que sus trece miembros son pares, aunque anualmente, en elecciones internas, se distribuyen diversas funciones, inclusive eligen un presidente para facilitar el funcionamiento de la Junta. Sin embargo, este presidente tiene solamente funciones gerenciales y actúa como vocero de la Junta. La participación en la Junta es pro bono¹⁵⁴, lo que implica, al menos para algunos, que el costo de oportunidad de esta membresía sea alto y que muchos de los miembros sean personas que deseen estar en la Junta por convicción. No sorprende que un porcentaje alto de ellos sea personas con mentes rectas, con opiniones que tienden a reflejar intereses políticos o ideológicos¹⁵⁵.

La Convención estableció un secretariado para apoyar a la CND y la JIFE. Este ha evolucionado con diversos nombres a través del tiempo y ha au-

¹⁵³ Estas citas son de la página de entrada al portal de la JIFE, <http://www.incb.org/>

¹⁵⁴ De acuerdo con la Convención los miembros deben recibir una “remuneración adecuada”, la cual, debido a los problemas financieros de la ONU, desde hace varios años es USD1 por año. Los miembros solamente reciben pasajes y *per diem* para asistir a las sesiones y misiones de la JIFE. Por ejemplo, en estas actividades ellos son responsables por su seguro de salud.

¹⁵⁵ Debo aclarar que en abril de 2012 fui elegido miembro de la JIFE por tres años para terminar el periodo de mi predecesor que había renunciado. En abril de 2014 fui reelegido para el periodo 2015-2020. En ambas instancias fui postulado por el gobierno de Colombia.

mentado sus funciones especialmente en lo que concierne a la asistencia técnica a las Partes del RICD. Hoy es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) “es un líder mundial en el empeño multilateral contra las drogas ilícitas y la delincuencia internacional. Su programa de trabajo descansa en tres pilares:

- La labor de investigación y análisis para incrementar el conocimiento y la comprensión de las cuestiones relativas a las drogas y la delincuencia y ampliar la base de información contrastada para la adopción de decisiones de política y operativas;
- La labor normativa orientada a prestar asistencia a los Estados en la ratificación y aplicación de los tratados internacionales, la elaboración de legislación nacional sobre drogas, delincuencia y terrorismo, y las actividades de prestación de servicios de secretaría y sustantivos a los órganos creados en virtud de los tratados y a los órganos rectores; y
- Los proyectos de cooperación técnica con base en el terreno destinados a acrecentar la capacidad de los Estados Miembros para actuar contra las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo” (ONUDD, 2008: 3).

Resumiendo, la CND se encarga de formular las políticas contra las drogas de acuerdo con las convenciones, recomendar cambios y promover estudios relevantes. La JIFE supervisa el cumplimiento de los países con las convenciones y emite juicios al respecto. La ONUDD apoya a los otros dos órganos e implementa los programas de cooperación técnica. Su función de apoyo requiere la elaboración de estudios analíticos que tienen consecuencias de política importantes.

La convención expandió la fiscalización de las plantas utilizadas como materia prima para la producción de drogas psicoactivas. Además del seguimiento a los cultivos, los países se comprometieron a suprimir el uso del opio con fines cuasi médicos en 1979, 15 años después de entrada en vigencia la convención y el hábito de mascar hojas de coca y el uso de cannabis en 1989, 25 años después¹⁵⁶.

¹⁵⁶ La inclusión de la hoja de coca se basó en los trabajos realizados por el médico peruano Carlos Gutiérrez Noriega, (1947, 1952) que daba apariencia científica a los prejuicios prevalecientes en la época sobre los efectos nocivos del consumo de productos de coca. Estudios posteriores demostraron que la mayor parte de las afirmaciones de Gutiérrez Noriega carecen de sustento. Ver por ejemplo los estudios compilados por Carter (1983), el completo estudio de Carter y Mamani sobre los usos de la coca en Bolivia (1986), los ensayos reunidos por Arze Quintanilla, editor (1990) y las investigaciones sobre los efectos del consumo de coca por el Instituto Boliviano de Biología de la Altura (1997).

La Convención establece cuatro listas de drogas (I, II, III y IV) sujetas a diferentes niveles de control. Las sustancias incluidas en la lista I están sujetas a controles estrictos. La gran mayoría de estas drogas tienen usos médicos y requieren licencias para ser producidas y comercializadas, los productores deben proveer información sobre las cantidades producidas, acervos, recetas médicas, y contabilidad entre otros. La lista II relaja un poco algunos de estos requisitos y controles y la IV agrega unos cuantos. La lista III incluye preparaciones de drogas narcóticas que no tienen que cumplir con algunas de las provisiones de otras listas y establece requisitos para controlar su producción y mercadeo. En el caso particular de derivados de coca y cocaína y de los opiáceos, esta lista incluye *“Preparados de cocaína que no contengan más de 0,1 por ciento de cocaína calculado en cocaína base; y preparaciones de opio o morfina que no contengan más de 0,2 por ciento de morfina calculado en base de morfina anhidra y que estén mezclados con uno o varios ingredientes más, de tal manera que el estupefaciente no pueda separarse por medios sencillos o en cantidades que constituyan un peligro para la salud”*. La lista I incluye las hojas de coca, la cocaína, el cannabis y sus resinas, el opio, la morfina y la heroína. Las listas incluyen un número grande de drogas, la mayoría de las cuales forma parte de la farmacopea actual. Muchas se usan en los tratamientos psiquiátricos, en cirugía y el control del dolor.

Entre las medidas de fiscalización requeridas está la obligación de establecer organismos nacionales para tratar las cuestiones relativas al opio, la coca y, el cannabis en los países que decidieran continuar con la producción de esos cultivos para atender a sus necesidades médicas y científicas. En la práctica esto se ha traducido en sistemas regulados por el Estado para cultivar adormidera, producir y comerciar el opio requerido para producir morfina, codeína y otros opiáceos usados en medicina.

La Convención permite solamente usos médicos y científicos de las drogas controladas, pero no definió que era un uso médico: “En el Comentario a la Convención de 1961 se señaló que los gobiernos no habían interpretado unívocamente la frase ‘con fines médicos’. Mientras algunos prohibían rotundamente que los adictos consumieran estupefacientes, otros permitían el consumo en el caso de las personas cuya adicción fuese incurable para evitar los síntomas dolorosos de la abstinencia. En el Comentario también se hizo hincapié en que la frase ‘con fines médicos’ no tenía siempre el mismo significado [...] Se debía tener en cuenta no solo la ‘medicina occidental’, sino también los sistemas legítimos de medicina autóctonos [...] Sin embargo, la Convención Única prohibía las prácticas recreativas sin fines médicos de fumar opio, si no de ocio de fumar opio, ingerir opio, masticar hoja de coca y fumar hierba y resina de cannabis. Por otro lado, permitía a

los países optar por un período de transición para suprimir esas prácticas. Por ejemplo, en virtud de la Convención, solo los adictos registrados oficialmente como tales ante las autoridades competentes en 1964, podían seguir fumando opio” (ONUDD, 2008: 202-203)¹⁵⁷.

La Convención en su artículo 36 requiere que

“A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas [...], distribución, compra, venta, despacho [...], corretaje, expedición, [...] transporte [...], importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta Convención [...] se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad”.

En el comentario de la convención se aclara que esto refiere a “posesión de drogas para distribución”, no para consumo (ONUDD, 2008: 203-204). El artículo 33 trata el consumo personal y solo requiere que los Estados hagan *“todo lo posible para evitar este tipo de posesión tomando todas las medidas administrativas para controlar la producción, la fabricación, el comercio y la distribución que requiere la Convención Única”*.

Es decir, la Convención Única es inflexible criminalizando la producción y el tráfico ilegales que se deben tipificar como delitos, pero da un alto grado de flexibilidad a los gobiernos para que resuelvan sus problemas de uso indebido de drogas, siempre y cuando se comprometan a respetar la obligación general de *“adopta[r] todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias [...] para limitar [...] el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”* (artículo 4 inciso c). Aunque algunas autoridades nacionales consideran esas disposiciones como un punto débil de la Convención, a juicio de otras constituye un elemento positivo que ha hecho posible su supervivencia durante más de cinco decenios y su aceptación prácticamente universal.

La Convención Única se concentró en la represión a la oferta de drogas y marginalmente menciona los problemas de adicción. El artículo 38 afirma que las Partes le darán atención a la prevención, tratamiento, rehabilitación y resocialización de los adictos, y en cuanto sea posible, fomentarán la formación del personal requerido para esas tareas. Sin embargo, en contraste con las actividades relacionadas con la demanda, no se requirió que

¹⁵⁷ La versión del Informe Mundial sobre las Drogas de 2008 en la página 203 tiene un par de renglones confusos. Esta cita corrige esta anomalía por medio de la traducción libre de la versión original del informe en inglés.

los Estados enviaran informes periódicos sobre los avances en el trato de los adictos. Como se mostrará en el capítulo décimo primero, la interpretación de este artículo es clave en las discusiones sobre la flexibilización del RICD.

Como se mencionó, en la Convención Única de 1961 la delegación estadounidense logró la meta que se había propuesto desde la Comisión de Shanghái: eliminar los usos no médicos o de investigación científica de las drogas psicoactivas. Este principio propuesto por razones fundamentalmente morales por el obispo Charles Henry Brent y el Dr. Hamilton Wright en la Comisión de Shanghái en 1909 y promovido con ahínco durante tres décadas por Harry J. Anslinger a partir de 1930, ha sido interpretado como la base angular del RICD actual. Sin embargo, el control se extendió solamente al consumo de drogas psicoactivas percibidas como una amenaza por los gobiernos poderosos del momento. La Convención trata principalmente del control de opiáceos, la coca, la cocaína y el cannabis. El alcohol y la nicotina, drogas domesticadas en la cultura occidental y en otras partes del mundo, fueron excluidas y su regulación se deja a los gobiernos nacionales. La hoja de coca y la marihuana por otro lado, a la par de la cocaína, la morfina y la heroína, fueron incluidas en la lista I, que con la lista IV son las más restrictivas.

Es interesante recordar el artículo 27 que se diseñó explícitamente para garantizar el acceso de la Coca-Cola a su materia prima: “Las Partes podrán autorizar el uso de las hojas de coca para la preparación de un agente saporífero que no contenga ningún alcaloide”. Coca-Cola importa hojas de coca, extrae los alcaloides que entrega a la DEA y utiliza el resto. Como el té de coca y las hojas para “mambear” si contienen cocaína, así sea en pequeñísimas cantidades, están prohibidas, a menos que se pueda demostrar que esta es menor al 0,1 por ciento, o sea una milésima del producto y no se pueda recuperar.

La exclusión de usos no médicos o científicos tiene otras consecuencias de política importantes. Primero, no permite diferenciar entre drogas, bien sea blandas o duras, estimulantes, narcóticas o alucinógenas, etc. Segundo, otra consecuencia es que nubla la diferencia entre usuarios y adictos, puesto que no permite que existan estas dos categorías: ¡todos son simplemente abusadores de drogas!

Otra característica de la elaboración del RICD fue que algunas decisiones importantes se tomaron sin una base científica sólida. “La clasificación de las diversas plantas y sus productos derivados en las listas de control más estrictas, exceptuando a los precursores químicos usados para su procesamiento, también se caracteriza por no haberse realizado según estudios

científicos, sino partiendo de la idea de que todos los estupefacientes eran peligrosos hasta que se demostrara lo contrario” (Sinha, 2001: 6).

Es importante anotar, que la Convención Única no surgió como respuesta a problemas percibidos como graves en ese momento en la gran mayoría de los países, sino fue la culminación de un proceso que empezó a finales del siglo XIX, liderado por estadounidenses convencidos de la importancia de la eliminación del consumo de drogas por el bien de la humanidad. Esta se firmó en 1961 cuando el consumo no médico de opiáceos, cocaína y drogas sintéticas no era un asunto crítico de política en la gran mayoría de países o en sus relaciones internacionales. Por ejemplo, el número de opiómanos en los Estados Unidos en 1960 se estimaba en 50.000 (ONUDD, 2008: 203). Precisamente por no ser muy importante muchos países signatarios la firmaron sin reparos. Para ellos, este era un tratado internacional de menor importancia y el consenso respecto a que la producción y distribución de las sustancias controladas debería limitarse exclusivamente a usos médicos o de investigación científica, parecía razonable porque sus consecuencias aparentemente nunca iban a ser importantes. Además, en muchos países había grupos que apoyaban los principios de la convención como los médicos colombianos, liderados por el exministro de higiene Jorge Bejarano. Sin embargo, vale la pena anotar que el tema era tan poco importante para Colombia que ni siquiera envió una delegación a la “Conferencia para la Aprobación de una Convención Única sobre Estupefacientes que [se] celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 24 de enero al 25 de marzo de 1961”¹⁵⁸.

Harry Anslinger, finalmente, fue retirado de su posición en la DFE en 1962 por el presidente Kennedy, y aunque continuó teniendo una participación en las negociaciones y debates sobre drogas hasta el final de la década, su influencia fue mucho menor. Sin embargo, su fantasma continúa guiando las políticas mundiales de drogas.

7.3. LA RESPUESTA A LOS AUMENTOS EN EL CONSUMO DE DROGAS DE LOS AÑOS SESENTA

La década de los sesenta experimentó cambios muy grandes en el consumo de drogas. En los Estados Unidos la guerra en Vietnam propició el aumento del consumo de opio, sus derivados y otras drogas entre los soldados. La prevalencia entre ellos pudo haber llegado hasta el 25% (ONUDD,

¹⁵⁸ www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf página 1. A la Conferencia asistieron 73 estados. Colombia, Ecuador y Honduras fueron los únicos países latinoamericanos que no participaron.

2008: 204). Este aumento no fue solamente resultado del uso de narcóticos para calmar el dolor de las heridas, sino también de la creciente oposición social a una guerra que la población estadounidense percibía cada vez más frustrante e injustificada, lo que generó problemas psicológicos entre la tropa que las drogas ayudaban a calmar. En el país se empezó a cuestionar el modelo de vida estadounidense y un porcentaje grande de la juventud reaccionó desafiando los valores tradicionales hacia el sexo, la segregación racial, y el consumismo como símbolo de éxito. La experimentación con drogas psicoactivas y su consumo crecieron como una expresión de protesta y rebelión contra el establecimiento. El consumo de marihuana se generalizó entre la juventud y muchos experimentaron con drogas alucinógenas como el LSD y otras drogas sintéticas. En 1971, 24 millones de estadounidenses habían consumido marihuana por lo menos una vez en su vida (ONUDD, 2008: 203) o sea, el 11,6% de la población total. Durante los sesenta el número de opiómanos se multiplicó. Algunas estimaciones llegaban hasta 500.000 personas. La guerra de Vietnam fue un factor contribuyente al aumento en la producción de opio en el sureste asiático, especialmente en Myanmar, que se convirtió en el primer productor mundial de opio, que se procesaba en heroína principalmente en Tailandia (Ibídem).

Además del crecimiento en el consumo mundial de narcóticos, la aparición de drogas sintéticas propició adicciones importantes en algunos países. Por ejemplo, el uso de la metanfetamina y la anfetamina aumentaron sustancialmente después de la Segunda Guerra Mundial en Japón, los países escandinavos y el Reino Unido y durante los sesenta en los Estados Unidos. Hasta ese momento estas drogas tenían controles mínimos en la gran mayoría de países (ONUDD, 2008: 205).

En los Estados Unidos en julio de 1969 el presidente Nixon declaró que el abuso de drogas era una amenaza para la seguridad nacional, y en respuesta a los problemas de adicción a los opiáceos generados por la guerra de Vietnam y el aumento en el uso de drogas entre la juventud crítica de la sociedad estadounidense, en junio de 1971 en un discurso al Congreso formuló una política de mano muy dura contra las drogas, inclusive los consumidores en el que postuló que para “llevar a cabo una guerra exitosa contra la heroína era necesario contar con la cooperación internacional” (Nixon, 1971), lo que la prensa interpretó como una “declaración de guerra contra las drogas”, término usado comúnmente desde entonces y usado en ocasiones por Nixon mismo¹⁵⁹.

¹⁵⁹ En la película *The House I Live In* (2012) dirigida por Eugene Jarecki hay una toma de un discurso posterior de Nixon declarando la “guerra total contra las drogas”.

Los desarrollos anteriores motivaron nuevos tratados internacionales. Uno que enmendó la Convención Única para hacer más restrictivo el tratamiento del opio, y una convención nueva para regular las drogas sintéticas. En contraste con la Convención Única, los nuevos tratados fueron reactivos a lo que se percibía como un problema creciente.

7.4. EL PROTOCOLO DEL OPIO DE 1972 QUE ENMIENDA LA CONVENCIÓN ÚNICA

Este protocolo fue el resultado de una conferencia convocada en Ginebra para enmendar la Convención Única y fortalecer los controles a la oferta internacional de opio. El protocolo requiere que los países cultivadores de opio envíen a la JIFE información más detallada, incluyendo el tamaño de los cultivos y la cantidad de opio que se espera producir. Además, se facultaba a la JIFE para que dedujera “de la cuota de producción lícita de opio de ese país para el año siguiente en las cantidades que, a juicio de la Junta, hubieran sido destinadas al tráfico ilícito, se tratase ya del exceso de producción lícita, ya de la producción ilícita de opio” (ONUDD, 2008: 205).

El protocolo exige que los países que prohíben el cultivo de adormidera la erradiquen. Para ayudar en el logro de esa meta en 1972 se creó el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFUID) con una contribución de dos millones de dólares hecha por los Estados Unidos. El fondo se concentró en programas de cumplimiento de la ley y de sustitución de cultivos, los cuales eran coherentes con las metas fijadas por los Estados Unidos. Estos proyectos se hicieron en países aliados a los Estados Unidos en los que este país no había logrado disminuciones en la producción de opio. El fondo recibió fuertes críticas por el alto costo de la burocracia que lo administraba, por lo que se sugirió que se transfiriera al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un órgano mucho más capacitado en los temas del desarrollo económico (Sinha, 2001: 30-31).

El protocolo buscó reforzar las medidas sobre el consumo de la Convención Única obligando a los países jurídicamente no solo a tratar y rehabilitar a los toxicómanos, sino también a “*adoptar todas las medidas posibles*” para la “*prevención del uso indebido de estupefacientes y [...] la pronta identificación [...] de las personas afectadas*”, así como su “*readaptación social*” (ONUDD, 2008: 205). Sin embargo, como no se especifica la manera en que se podría avanzar en este campo, ni cómo se podrían financiar estos programas, estas frases hasta ahora han sido un saludo a la bandera de las buenas intenciones de resolver el problema del consumo y de la adicción porque en realidad

no exigen ningún compromiso financiero ni programas específicos, pero pueden abrir oportunidades para el debate sobre algunos instrumentos que se podrían utilizar para tratar de readaptar socialmente a los adictos, como los centros de inyección.

El protocolo buscó fortalecer a la JIFE y le encomendó la responsabilidad de garantizar el equilibrio entre la cantidad de opio producido legalmente y las necesidades estimadas para fines médicos y científicos.

El protocolo fue ratificado por todas las Partes de la Convención Única, excepto Afganistán, Chad y Laos, países que implícitamente podrían haber considerado la posibilidad de abastecer el mercado ilegal.

7.5. LA CONVENCIÓN SOBRE SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS DE 1971

La Convención de 1971 siguió el modelo de la Convención Única pero una lectura cuidadosa de las dos muestra enormes diferencias que reflejan la gran influencia de la industria farmacéutica en la convención de 1971, que logró que esta tuviera controles más débiles que los de la convención de 1961 (Sinha, 2001: 25-26)¹⁶⁰.

Esta Convención prevé las reglas que los gobiernos deben seguir para otorgar licencias de producción, las regulaciones para las prescripciones médicas y el comercio internacional, y los casos y las drogas para los que dichas actividades quedan prohibidas. Además, se establecieron directrices para la cooperación internacional y para la acción contra el tráfico ilícito.

En la Convención de 1971 dos grupos de países tenían intereses y metas diferentes. Los países productores de drogas sintéticas que tenían industrias farmacéuticas fuertes, y los países subdesarrollados que producían materias primas vegetales que estaban apoyados por los países bajo la influencia soviética. Los primeros querían controles laxos, mientras que los segundos preferían controles más rígidos.

La Convención de 1971, como la anterior, tiene cuatro listas de drogas controladas pero la forma en que se decidió en qué lista incluir a cada droga fue muy distinta. En la convención de 1961 cuando había dudas sobre qué tan nociva era una droga, esta se incluía en la lista más restrictiva

¹⁶⁰ Estas diferencias están analizadas en detalle en McAllister (1992) y resumidas en el excelente ensayo de Sinha (2001). Este por ejemplo (p. 26) documenta el caso del funcionario de la ONU que elaboró el borrador del tratado, había renunciado a su posición y participó en los debates en representación de una empresa farmacéutica europea.

hasta que se demostrara que no era tan dañina. En la de 1971 se aceptó la regla de que para colocar una droga en las listas más restrictivas era necesario demostrar sin lugar a duda el gran riesgo generado por su consumo. Esto equivale a transferir la carga de la prueba de los productores de drogas a los entes reguladores.

El proceso para incluir una droga nueva en las listas es aparentemente semejante, por cuanto en ambos casos la OMS es el organismo encargado de hacer los estudios y recomendar la lista en la que la droga se debe incluir. Sin embargo, en las instrucciones que se le dan a la OMS en la Convención de 1971 se la insta a que considere los factores económicos, sociales, legales y administrativos relevantes al hacer su recomendación, los cuales no figuran en la Convención Única. En otras palabras, los ingresos y el empleo generados por los cultivos de coca no deben tenerse en cuenta, pero sí los de la industria farmacéutica. La Convención de 1971 también contempla más instancias de apelación a las decisiones de incluir drogas en las listas que la Convención de 1961. Los criterios médicos que la OMS debe seguir para incluir nuevas drogas en las listas son bastante más restrictivos que los de la Convención Única.

Otra asimetría surge del comentario de la Convención de 1961, que no es vinculante pero sí tiene peso interpretativo, y que excluye la posibilidad de cambiar el tratamiento de los cultivos de “drogas naturales” como la coca y el cannabis (Bewley-Taylor, 2003: 174). El comentario se opone a legitimar los usos recreativos o rituales de la coca, la marihuana y otras plantas.

En los tratados anteriores a la convención de 1971 siempre se incluyeron, no solamente las sustancias bases, sino sus derivados: sales, éteres, isómeros y esteres. Estos fueron excluidos de la Convención de 1971, lo cual facilita la operación de la industria farmacéutica. Aparentemente esta fue una decisión política para lograr que los países productores de drogas sintéticas firmaran el tratado (McAllister, 2000: 233).

Los requisitos sobre la información que los países deberían enviar a la JIFE son diferentes. La Convención Única requiere que las Partes informen cada año cuanta droga requieren para usos lícitos. Este requisito no figuró en la Convención de 1971 lo que le permite a las empresas farmacéuticas decidir su nivel de producción independientemente de las necesidades médicas globales, lo que equivale a dejar que el mercado decida.

A pesar de los menores requisitos impuestos a los países por la Convención de 1971, la CND y la JIFE han presionado a los países productores para que, aunque no tengan obligación, colaboren con el RICD y envíen

información sobre los derivados de las drogas psicotrópicas y las estimaciones de producción de drogas psicotrópicas, y estos han accedido a esta solicitud.

Otra diferencia entre las convenciones se encuentra en la forma en que se refieren al consumo. La Convención de 1971 por lo menos reconoce la importancia de políticas de educación, prevención, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y seguimiento de los adictos, aunque no incluye mecanismos que obliguen a las Partes a desarrollar programas al respecto. Sin embargo, en el Comentario de la Convención se aclara que estos programas no deben ser sustitutos de la penalización del consumo.

Las comparaciones entre las dos convenciones muestran que la Convención sobre Substancias Psicotrópicas de 1971 es menos restrictiva que la Convención Única de 1961 y que esta diferencia se debe en gran parte a los diferentes intereses económicos afectados por las dos convenciones.

7.6. LA CONVENCIÓN CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUBSTANCIAS PSICOTRÓPICAS DE 1988

La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas de 1988 fue también reactiva a los desarrollos de los mercados de drogas ilegales que se diversificaron e internacionalizaron desde el segundo lustro de los setenta. A partir de 1971 Turquía emprendió una fuerte campaña contra la “conexión francesa”, la red mafiosa que usaba a Marsella como centro desde donde proveían heroína a Europa y los Estados Unidos, lo que disminuyó los cultivos de opio en ese país, pero la caída en la producción turca se compensó con aumentos inmediatos en México y el Triángulo de Oro (Myanmar, Laos y Tailandia). En Irán la producción ilegal y la desviación de la legal hacia los mercados ilegales también aumentaron. Unos años más tarde, a principios de 1979, a partir de la revolución islámica en ese país los cultivos de amapola disminuyeron y se desplazaron a la provincia tribal de la frontera noroccidental de Paquistán, país que había sido un productor marginal de opio para su consumo interno, la producción aumentó después de la invasión soviética de diciembre de 1979 y durante la guerra subsiguiente. En la década de los setenta el cultivo de marihuana y su consumo aumentó en toda América y Europa y a mediados de la década la producción de cocaína en los países andinos empezó un proceso de crecimiento, motivado por la creciente demanda estadounidense. Estos desarrollos generaron una repuesta a nivel internacional, que llevaron a que “en 1981, se formulara una Estrate-

gia Internacional para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, que contenía un programa básico de acción quinquenal (1982-1986). En la Estrategia se instaba a la cooperación internacional en la lucha contra el uso indebido y el tráfico de drogas con los siguientes objetivos:

- mejorar el sistema de fiscalización de drogas;
- mantener un equilibrio entre la demanda y la oferta legítimas de drogas;
- erradicar la oferta ilícita de drogas;
- reducir el tráfico ilícito;
- reducir la demanda ilícita y prevenir el uso indebido de drogas; y
- ofrecer tratamiento, rehabilitación y posibilidades de readaptación social a los toxicómanos.

Asimismo, en la Estrategia se exhortaba a diversas organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a ofrecer más apoyo a los gobiernos en actividades tales como la sustitución de cultivos, la represión y los programas educativos para la prevención de las drogas” (ONUDD, 2008: 206-207)¹⁶¹.

El consumo continuó creciendo y las redes traficantes se volvieron cada vez más complejas y sofisticadas. En Colombia en 1984 el cartel de Medellín generó una ola narcoterrorista contra los jueces, políticos, periodistas y policías que se le oponían. A finales de 1984 la Asamblea General de las Naciones Unidas “adoptó una Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas, que permitió a los países poner de relieve los vínculos entre los mercados de drogas ilícitas y el desarrollo económico y social. La Asamblea declaró que “[l]a producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícitos de drogas obstaculizan el progreso económico y social, constituyen una grave amenaza a la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos y deben ser combatidos por todos los medios morales, legales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional” y resolvió que la erradicación era responsabilidad colectiva de todos los Estados. Declaró, asimismo que los Estados Miembros debían ‘comprometerse’ a intensificar esfuerzos y a coordinar estrategias orientadas hacia el control y la erradicación del problema complejo del narcotráfico y del uso indebido de drogas por medio de programas que incluyan alternativas económicas, sociales y culturales” (ONUDD, 2008: 207).

Tanto INTERPOL y otros órganos policivos como el Grupo de Cooperación para Combatir el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas (Grupo Pompidou) formado en 1971 por los países de la Europa Occidental, resaltaron la necesidad de otra convención para enfrentar el problema del

¹⁶¹ Esta Estrategia se aprobó por la resolución 36/168 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1981.

narcotráfico. Estos grupos apoyaron los sentimientos prevalentes dentro de las Naciones Unidas que consideraban que

“El inmenso aumento de la toxicomanía desde el decenio de 1960 constituye un fenómeno previamente desconocido, al menos en cuanto a sus dimensiones. La toxicomanía se extendió por todo el planeta, sin exceptuar prácticamente a ninguna nación y clase social ni grupo de edad, sin distinción de sexo ni raza. Los daños causados a la salud física, psíquica y social de las personas y de las comunidades han convertido a la toxicomanía en un peligro público a escala mundial. La toxicomanía ha pasado a ser causa de grave preocupación para muchos gobiernos, ya que afecta a la salud pública y social y a los recursos económicos” (ONUDD, 2008: 207).

Esto llevó a que se convocara una conferencia internacional a nivel ministerial para tratar el problema del narcotráfico que “reafirmó la voluntad política de adoptar medidas firmes contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas y establecer parámetros de referencia para orientar los progresos hasta alcanzar el objetivo a largo plazo de una sociedad libre de drogas. En la declaración se reafirmó la responsabilidad colectiva de los gobiernos de facilitar los recursos necesarios para eliminar la producción, el tráfico y el uso ilícito de drogas: “Para poder actuar eficazmente contra el uso indebido, la producción ilícita y el tráfico de drogas, hacemos hincapié en la necesidad de que la comunidad internacional adopte medidas para tratar todos los aspectos y causas del problema” (ONUDD, 2008: 207). La Conferencia aprobó un “Plan Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras” no vinculante, que sirvió de base para la Convención del año siguiente. Esta busca promover la cooperación entre los signatarios, aclara los asuntos relacionados con la jurisdicción, establece directrices para medidas de confiscación de activos, extradición, asistencia legal mutua, y otras formas de cooperación y asistencia entre estados que sirven de tránsito a las drogas, establece controles a las sustancias usadas en la fabricación de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas, a las zonas y puertos libres, y al uso de los correos por parte de los traficantes.

La Convención de 1961 solo obligaba a las Partes a tipificar el tráfico de drogas como “infracción punible”. La Convención sobre el Tráfico Ilícito de 1988 obliga a las Partes firmantes a tipificar como “delito penal” todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: “la producción, la extracción, la preparación, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o droga psicotrópica en contra de la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 enmendada o en el Convenio de 1971” (artículo 3, inciso 1) Y a “garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de

cada Estado trataran dichas actividades ilícitas como delitos graves” (ONUDD, 2008: 210). Por primera vez hace obligatoria la penalización de la posesión de drogas para el consumo personal aunque no obliga a su criminalización. Es decir, se requiere tipificar penalmente el consumo, pero dependiendo de la importancia que se le dé, puede considerarse como delito o como contravención, lo que permite tener flexibilidad hacia los consumidores.

Los Comentarios a la Convención de 1988 (Naciones Unidas, 1999: párrafo 3.95, p. 70) no dejan dudas al respecto: “Como se observará, al igual que en los instrumentos de 1961 y 1971, el párrafo 2 no dispone que el consumo de la droga como tal se considere punible”. En otras palabras, el consumo mismo no es punible, pero las actividades de preparación para consumo personal se encuentran tipificadas criminalmente, por eso, esta medida implicó que el manejo del consumo dejara de ser considerado como un asunto solamente de política nacional dejado al criterio de cada estado (Jelsma, 2003).

La Convención resalta la importancia del lavado de activos y dinero: “En principio, el blanqueo de dinero ya debería estar tipificado como delito en virtud de la Convención de 1961, que se refería a las *‘operaciones financieras, relativas a los delitos de que trata este artículo’*, pero como esa obligación no estaba explicitada en el texto, la mayor parte de los países la ‘olvidó’ hasta que se adoptaron medidas más explícitas con arreglo a la Convención de 1988” (ONUDD, 2008: 209-210). La Convención requiere que las Partes penalicen todos los aspectos de esa actividad. Desde entonces la cooperación técnica internacional de la ONUDD ha desarrollado programas de apoyo a los países para que adopten sistemas contra el lavado de dinero y activos, acción que se ha desarrollado en cooperación con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de la OCDE y los grupos similares que se han formado en diversas regiones del mundo, como GAFISUD cuyos miembros son países de Sur América además de México, Costa Rica y Panamá¹⁶².

La Convención también fortaleció la fiscalización de los precursores químicos usados en la producción de drogas. “En teoría, el comercio de precursores químicos para la fabricación de drogas ilícitas ya se había tipificado como delito en la Convención de 1961. Podría haberse subsumido en un ‘acto preparatorio’, por ejemplo, pero muy pocos países habían aplicado legislación en materia de precursores antes de la Convención de 1988” (ONUDD, 2008: 210). La Convención requiere tipificar como delitos la fa-

¹⁶² Sus miembros en Sur América son todos los países de ascendencia iberoamericana excepto Venezuela.

bricación, el transporte o la distribución de equipos y de precursores químicos, teniendo conocimiento de que van a utilizarse en la fabricación ilícita de estupefacientes. Identifica las sustancias más comúnmente usadas y estableció que las Partes deben tomar las medidas que estimen oportunas para vigilar su producción y distribución dentro de su territorio. Además, establece un sistema de supervisión a cargo de la JIFE, basado en reportes anuales que las Partes deben enviar a este organismo.

La Convención aprobó la “entrega vigilada” como instrumento para combatir redes traficantes internacionales. Esta técnica consiste en permitir que remesas sospechosas de drogas o precursores químicos no sean investigadas y se permita que continúen hasta su destino final con el objeto de identificar toda la red traficante. El éxito de estas operaciones claramente depende de la cooperación entre los sistemas policiales y judiciales de los países involucrados.

La Convención de 1988 expandió sustancialmente las obligaciones de las Partes. Sin embargo, incluye principios específicos que requieren prudencia, pues el tratado debe implementarse “en conformidad con las provisiones fundamentales de sus respectivos sistemas legislativos” (art. 2.1) y “sujeto a los principios constitucionales y a los conceptos básicos de su sistema legal” (art. 3.2).

La Convención de 1988 tiene solamente una mención de la coca. Bolivia había cabildeado contra la inclusión de la coca en la lista I de la Convención de 1961, así como contra el compromiso adquirido de acabar con sus usos tradicionales. En respuesta a estas presiones, en el inciso 2 del artículo 14 “Medidas para erradicar cultivos ilícitos de plantas estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y drogas psicotrópicas” se establece que “las medidas adoptadas respetarán los derechos humanos fundamentales y tendrán en cuenta los usos tradicionales lícitos, en donde haya evidencia histórica de tal uso, y también la protección del medio ambiente”. Sin embargo, el inciso 1 del mismo artículo 14 reza:

“Cualquier medida adoptada por las Partes para la aplicación de la presente Convención no será menos estricta que las normas aplicables a la erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias psicotrópicas y a la eliminación de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas conforme a lo dispuesto en la Convención de 1961 en su forma enmendada y en el Convenio de 1971”.

Debido a esto Bolivia firmó la Convención con reservas, enfatizando la diferencia entre coca y cocaína y argumentando que la planta de coca no es una droga como se afirma en la lista I de 1961.

Los dos incisos del artículo 14 son contradictorios porque el primero niega la posibilidad del segundo. Aparentemente esa fue una maniobra para neutralizar las solicitudes de Bolivia aparentando haberle hecho concesiones a los usos tradicionales de la coca en el inciso 2, los cuales fueron negados en la interpretación del inciso 1. No hay duda que desde entonces muchos bolivianos se han sentido engañados por lo que, como se verá en el capítulo octavo el presidente Morales solicitó que los usos tradicionales de la coca fueran reconocidos y permitidos por las convenciones y optó por solicitar su reforma para permitir los usos tradicionales no médicos de la coca, y cuando esto fue negado, el país se retiró de la Convención y luego pidió y logró volver a acceder a las convenciones con reservas.

7.7. OTRAS NORMAS INTERNACIONALES Y LAS DIFICULTADES PARA REFORMAR EL RICD

En el ámbito internacional los asuntos relacionados con las drogas psicoactivas están regulados por las convenciones sobre drogas. Pero para su interpretación se aplican los principios y tratados internacionales como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de acuerdo con la cual las Partes aceptan que todos los tratados internacionales que hayan ratificado tengan fuerza vinculante para los Estados¹⁶³. Los artículos 26 y 27 de esta Convención regulan el principio del “*pacta sunt servanda*”, que establece que los tratados vigentes deben ser cumplidos por las Partes (art. 26), aun cuando estos se encuentren en oposición con el derecho interno (art. 27).

En general, una vez un país ratifica un tratado internacional, tiene que cumplirlo aunque su normatividad interna esté en contradicción con lo previsto en el tratado. La filosofía detrás de esta normatividad es muy clara: todos los países que hagan parte de la comunidad internacional tienen responsabilidades hacia los demás países y para ser miembros de dicha comunidad tienen que sujetarse a algunas reglas mínimas que faciliten las relaciones internacionales. Para el caso en particular, esto implica que los países signatarios de las convenciones de drogas no pueden, por medio de su legislación doméstica, cambiar los compromisos contraídos internacionalmente. En otras palabras, las convenciones sobre drogas establecen una camisa de fuerza que limita las opciones de política de cada país signatario que haya ratificado las convenciones.

¹⁶³ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados firmada en 1969 y vigente desde enero de 1980 establece las normas que los países deben seguir respecto a los tratados internacionales.

Otras normas importantes tienen que ver con los posibles cambios a las convenciones, o sea con modificaciones y enmiendas. Las modificaciones son cambios en las listas de las drogas y las enmiendas son cambios en los artículos de las convenciones¹⁶⁴. Aunque en teoría estos son posibles, en la práctica los cambios son muy difíciles porque quienes formularon las convenciones buscaron blindar el RICD. Para modificar las listas de drogas, por ejemplo sacar la coca de la lista I o para aceptar que mascar coca sea legal, las convenciones de 1961 y 1971 requieren que la OMS o una Parte de la Convención soliciten el cambio que debe estar sustentado en estudios científicos. En el caso de las drogas, incluidas en la convención de 1961 se requiere que el cambio sea aprobado por la mayoría de los miembros de la CND. Si la droga está en las listas de la convención de 1971, se requieren dos tercios. Sin embargo, si la CND aprueba el cambio, cualquier Parte de la convención puede requerir que la decisión de la CND sea revisada por el ECOSOC en donde otra votación mayoritaria sería necesaria para aprobar la recomendación. En el caso de la convención de 1988, la JIFE, en lugar de la OMS, es el órgano que puede solicitar el cambio. Dado el bloque prohibicionista fuerte dentro de la CND que incluye a los Estados Unidos, Suecia, Japón, China, Rusia y los antiguos miembros de la URSS, la mayoría de Estados Árabes y de los países de Europa Oriental, las posibilidades reales de modificar las convenciones han sido mínimas (Bewley-Taylor, 2003: 174), aunque los desarrollos recientes podrían facilitar al menos su reinterpretación.

Bewley-Taylor (2003: 174) muestra que en el caso de “drogas naturales” como la coca y el cannabis hay más obstáculos, pues el comentario de la convención de 1961, que no es vinculante pero sí tiene peso interpretativo, excluye de los cambios posibles los referentes al cultivo de las plantas de donde se obtienen dichas drogas.

El otro camino para el cambio son las enmiendas que tienen procedimientos semejantes en las tres convenciones. Cualquier Parte “puede notificar al secretario general su propuesta de enmienda, incluyendo las razones para esto. El secretario general, entonces, comunica la enmienda propuesta a las Partes y al ECOSOC. Este debe decidir si convoca una conferencia para considerar la enmienda o si hace una consulta a las Partes para ver si ellas aceptan la enmienda. Si se opta por esta vía y después de 18 meses ninguna Parte rechaza la enmienda, ésta entra en vigencia” (Bewley-Taylor, 2003: 175).

¹⁶⁴ Bewley-Taylor (2003) hace un análisis detallado de estos procesos.

Sin embargo, basta con que una Parte rechace la enmienda para que esta no se apruebe. En ese caso el ECOSOC tiene tres opciones: puede decidir si convoca una conferencia para considerar la enmienda, si simplemente acepta el veto o si acepta la enmienda, la cual quedaría válida solamente en los países que no la vetaron. Más aun, los estudiosos consideran que en caso de que la enmienda busque flexibilizar las normas y se convoque una conferencia, el resultado es incierto debido a que la fortaleza del bloque prohibicionista podría terminar con un resultado más restrictivo (Bewley-Taylor, 2003: 175).

Capítulo octavo

LOS DESARROLLOS DESPUÉS DE LAS CONVENCIÓNES Y HASTA LA ASAMBLEA GENERAL ESPECIAL SOBRE DROGAS DE 1998 (UNGASS-1998)¹⁶⁵

8.1. EL CAMINO HACIA UNGASS-1998

En la década posterior a la Convención de 1988 varios países empezaron a cuestionar las políticas contra las drogas del RICD y dentro de las Naciones Unidas hubo algunos intentos de debatirlas. Esta sección reseña estos desarrollos que terminaron en la reafirmación del enfoque represivo inherente al RICD.

8.1.1. Las Asambleas Generales de 1991 y 1993

Después de la adopción de la convención de 1988 la Asamblea General en 1990 dedicó una primera Sesión Especial (UNGASS-1990) al problema de las drogas que aprobó un Programa Global de Acción y anunció que el período 1991-2000 se iba a convertir en la *Década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas*. En 1991, se creó el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) que substituyó y expandió el FNUFID. Este programa, antecesor de la ONUDD, empezó a proporcionar cooperación internacional para luchar contra las drogas y fue pionero en el desarrollo de proyectos de sustitución de cultivos.

En la Asamblea General de 1993 se llevó a cabo una reunión para “examinar urgentemente la situación de la cooperación internacional” en materia de control de drogas. Se esperaba que la “caída del muro de Berlín” y el fin de la guerra fría facilitaría la búsqueda de puntos en común entre las naciones de Europa Oriental y las de la antigua Unión Soviética por un lado y los poderes de Occidente y Japón por el otro, lo que facilitaría la colaboración internacional. Estas expectativas no contaban con la dicotomía aún vigente entre el Norte y el Sur, y con los experimentos europeos para la reducción del daño; dos hechos que generaban tensiones dentro del marco del RICD.

En 1993 el gobierno mexicano dirigió una carta al secretario general de la ONU en la que indicaba que como a pesar de los esfuerzos realizados, el

¹⁶⁵ Este capítulo se basa en Jelsma (2003) y de Jelsma y Thoumi (2008).

consumo no cesaba de aumentar y las organizaciones criminales prosperaban y se extendían, México se planteaba la necesidad de una reflexión internacional. México solicitaba que se prestara mayor atención a la demanda que era “la fuerza generadora de la producción y el tráfico” de drogas. Por lo que, aunque tomara tiempo, la reducción de la demanda era la solución del problema. Resaltaba las dificultades de cualquier negociación exitosa, la que requeriría buena fe, principios de legalidad, voluntad política, capacidad de concertación, reconocimiento a las identidades propias de cada nación y respeto incondicional por sus derechos soberanos. Se censuraba, además, las “imposiciones hegemónicas”, la “política de reproche” y el “señalamiento de culpas mediante esquemas geográficos maniqueos, que nada resuelven” (A/C.3/48/2).

México subrayó la necesidad de revisar la clasificación de las drogas según los criterios de la OMS “a fin de reducir el mercado ilícito de drogas”, con lo que dejaba entrever que consideraba que el control de ciertas sustancias debía abandonarse. México también expresó la frustración compartida por varios países latinoamericanos sobre el desequilibrio entre países del norte y del sur inherente al RICD, el cual se debería contrarrestar.

Además, la comunidad internacional tomó conciencia de que las medidas de control de drogas que para muchos habían resultado ser ineficaces, habían suscitado experimentos con políticas diferentes. El informe anual de la JIFE de 1992 fue otro documento que influyó en la discusión anterior a la Asamblea General de 1993. En éste, la Junta incluía por primera vez comentarios sobre el debate de la legalización, suscitados al concluir que la política neerlandesa sobre el cannabis infringía los principios de las convenciones (Polak y Lap, 1994). La CND dedicó parte de su sesión de 1993 a debatir el informe de la JIFE y coincidió con la Junta en que cualquier intento de legalización del uso no médico de las drogas socavaría el RICD y, por lo tanto, pondría en peligro la ejecución de los tratados internacionales ya existentes en esta materia (E/1993/29: párr. 44).

El desacuerdo quedó claro cuando delegados del Reino Unido, Italia y Suecia subrayaron la necesidad de “reafirmar el compromiso”, “reforzar” y “fortalecer” el sistema existente, mientras que delegados de Dinamarca, Australia, Canadá y España emplearon términos como “revisión”, “valoración general”, “intentar nuevas estrategias” y “replantear nuestras acciones”.

El debate concluyó el 28 de octubre de 1993 en la Asamblea General con la adopción de la resolución 48/12 cuyo borrador fue elaborado por México. En ella, la Asamblea General solicitaría a la CND que supervisara y valorara el funcionamiento de los instrumentos nacionales e internacionales

de control de drogas para determinar las esferas en que se habían logrado progresos satisfactorios y los puntos débiles. Asimismo, recomendaría al ECOSOC en su serie de sesiones de alto nivel de 1995 “los cambios que deben efectuarse en las actividades de fiscalización de drogas”. Por último, estudiaría la posibilidad de designar un grupo especial de expertos como instrumento adicional para examinar los asuntos en cuestión y formular “recomendaciones concretas para la acción” (A/RES/48/12: art. 9 y 11).

Surgieron varias iniciativas, dentro de los límites políticos en la búsqueda de los “cambios que deben efectuarse” en el sistema de control de drogas. Perú y Bolivia renovaron sus esfuerzos diplomáticos para defender el uso tradicional de la coca en sus países. La OMS siguió intentando ganar terreno a favor de la filosofía de la reducción del daño dentro del sistema de la ONU e inició varios estudios científicos al respecto. Se comenzó a plantear la necesidad de revisar la clasificación establecida en las convenciones para los productos de la coca y el cannabis. Se presentaron propuestas con el fin de analizar el costo y las ventajas de la reducción del daño, así como las estrategias de despenalización. Y, en 1994, México empezó a reunir el apoyo necesario para celebrar una cumbre internacional dedicada a la reflexión que, finalmente fue UNGASS-1998.

8.1.2. Las opiniones de la JIFE y las del Grupo Consultivo sobre el Cannabis y la Coca

Como complemento a la resolución aprobada por la Asamblea General, el PNUFID designó el grupo consultivo especial e intergubernamental asesorado por el presidente de la JIFE cuyo objetivo consistía en formular recomendaciones sobre los “cambios que deberían efectuarse” (E/CN.7/1995/14). En un detallado informe de evaluación la JIFE concluyó: “En estos momentos, no parece necesario introducir grandes modificaciones en los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas. Se requieren únicamente algunos ajustes técnicos para actualizar algunas de sus disposiciones” y algunos “defectos deberían eliminarse” (E/IN-CB/1994/1: par. 21, b, c).

En el caso de la hoja de coca, la Junta puntualizó “la necesidad de aclarar ambigüedades”. Por otro lado, la JIFE alegó que existía un error en el texto del tratado porque no preveía un uso no médico de la hoja de coca: “Así, el mate de coca, considerado inocuo y legal en diversos países de América del Sur, forma parte de una actividad ilegal según lo estipulado en la Convención de 1961 y en la Convención de 1988, aunque no era esa

la intención de las conferencias plenipotenciarias en que se adoptaron dichas convenciones” (E/INCB/1994/1/Sup.1: 11)¹⁶⁶.

La Junta solicitó que se revisara la manera en que la Convención de 1961 permitía de manera temporal este uso tradicional de la coca y pidió que la OMS realizara un examen científico sobre los valores y los riesgos relacionados con la masticación de la coca y el mate de coca: “La Junta confía en que la CND, partiendo de estudios científicos, aclare este tipo de ambigüedades que han estado minando las convenciones durante largo tiempo” (E/INCB/1994/1/Sup.1: 11).

El grupo consultivo fue integrado por diez representantes de México, Estados Unidos, India, Argentina, Rusia, Suecia, Polonia, Japón, Egipto y Nigeria y no incluyó a ninguno de los países conocidos por sus concepciones más liberales. El grupo apoyó la filosofía de la JIFE y elogió el informe de 1992. Uno de los miembros exigió incluso que se intentara poner freno a la idea de la reducción del daño considerada “*el caballo de Troya de las facciones que defendían la causa de la legalización*” (UNDCP/1994/AG.7: párr.60).

A pesar de estos temores, la JIFE aceptó un año más tarde que “*un estudio más detallado sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño, tal como sugirió el grupo consultivo, podría ofrecer nuevas perspectivas que condujeran a soluciones insospechadas*” (E/CN.7/1995/14: párr. 45). En el informe del grupo consultivo dirigido a la CND, el director ejecutivo recomendaba la adopción de un doble enfoque. En primer lugar, el PNUFID debería proporcionar “argumentos concretos y sólidos contra la legalización del uso de estupefacientes con fines no terapéuticos” y colaborar con la OMS en la preparación de informes sobre las consecuencias físicas y psíquicas para la salud provocadas por el uso indebido de drogas especialmente peligrosas. Este enfoque para estudiar un fenómeno es típico de las mentes rectas que ya tienen una verdad no sujeta a dudas o revisión, por lo que el estudio “científico” debe simplemente escoger los argumentos que apoyan el resultado predeterminado.

En segundo lugar, el PNUFID debería “*emprender un estudio sobre las implicaciones de la despenalización y de las campañas para la reducción del daño*” en los países que ya habían adoptado este tipo de políticas. La CND se encargaría

¹⁶⁶ La JIFE no ha sido consistente en sus posiciones al respecto y en años recientes ha expresado opiniones opuestas rechazando la legalización del hábito de mascar coca. Después de que, como se verá adelante, Bolivia denunció la Convención de 1961 y volvió a adherir con reservas que incluyen la legalización de la práctica de mascar coca dentro de su territorio, obviamente la JIFE ha tenido que aceptar esta práctica, aunque solamente en Bolivia.

entonces de dar una orientación sobre las siguientes medidas a adoptarse (E/CN.7/1995/14: párr. 52).

El grupo consultivo secundaba la idea de convocar otra Conferencia Internacional que *sería el foro adecuado donde se podrían reunir los gobiernos y el PNUFID para reafirmar los principios y las posturas sobre la legalización, la despenalización, la reducción del daño y otras cuestiones importantes*” (UNDCP/1994/AG.7: párr. 79). El director ejecutivo del PNUFID en su informe a la CND puntualizó que el evento no debía limitarse únicamente a “reafirmar” sino también a “estudiar” dichas posturas (E/CN.7/1995/14: párr. 35). Esto implicaba reconocer los sesgos epistemológicos del grupo consultivo.

El grupo reconoció que las estrategias de reducción de la demanda serían convenientes “en el marco de un sistema sanitario público que abarque otras sustancias nocivas, incluidos los disolventes volátiles, los esteroides anabólicos, el alcohol y el tabaco”. Y se refirió al discurso del director ejecutivo del PNUFID, durante la apertura de la sesión de la CND en 1994 en que éste señalaba que era:

“cada vez más difícil justificar la continua distinción entre sustancias teniendo sólo en cuenta su situación legal o su aceptación social. En la medida en que la adicción a la nicotina, el alcoholismo y el uso indebido de disolventes e inhalantes pueden representar una mayor amenaza para la salud que el abuso de otras sustancias sometidas actualmente a la fiscalización internacional, el pragmatismo llevaría a concluir que seguir con estrategias disparatadas para minimizar su impacto es, en última instancia, una medida artificial, irracional y poco rentable” (UNDCP, 1994).

El grupo consultivo coincidió con la JIFE en que se deberían corregir aquellos puntos de las convenciones que consideraba débiles o contradictorios. El director ejecutivo del PNUFID recomendó que la CND, junto con la JIFE, solicitara al PNUFID que designara un “grupo de expertos para estudiar la validez de las definiciones existentes en las convenciones de 1961 y de 1971, con especial atención a varios productos derivados de la planta de cannabis y de la hoja de coca” (E/CN.7/1995/14: párr. 46c). Sugirió también que el PNUFID creara un foro adecuado encargado de supervisar los avances logrados y de evaluar la eficacia de los programas de desarrollo alternativo.

Los comentarios de los Estados miembros de la CND aparecieron resumidos en un segundo informe del director ejecutivo de la CND un año más tarde (E/CN.7/1996/3). Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Colombia, Perú, el Reino Unido y Sudáfrica presentaron comentarios por escrito. Perú estimaba que “era necesario reexaminar las formas tradicionales de abordar la cuestión de la fiscalización de las drogas” y que, por lo tanto, una conferencia

internacional “debería estar orientada hacia el futuro y promover soluciones innovadoras en lugar de dejarse influir excesivamente por las formas tradicionales de encarar el problema”. Perú y Sudáfrica refrendaron la propuesta de formar un grupo de expertos sobre la coca y el cannabis y un foro semejante para evaluar los programas de desarrollo alternativo. Sudáfrica y Australia apoyaron la idea de efectuar un estudio sobre las consecuencias de la despenalización y las políticas de reducción del daño, con la condición, según expresó Australia, de que si se evaluaban programas de tal índole también “había que evaluar otros modelos de programas de fiscalización del uso indebido de drogas, y que toda evaluación que se hiciese de estos programas, incluidos los basados en la contención de los daños, debía ser equilibrada e imparcial”. En lo referente a la segunda parte del doble plan, que pretendía que se facilitaran “argumentos concretos y fundados contra la legalización”, Australia opinaba que, si se realizaba dicho estudio, “debía ser imparcial y abordar los argumentos en pro y en contra de la legalización, para que pudiera celebrarse un debate equilibrado y abierto”. En el segundo informe se solicitaba a la CND que decidiera en su próxima sesión si el PNUFID debería designar un grupo de expertos que trabajara sobre el desarrollo alternativo, otro sobre la situación de “diversos productos de la planta de cannabis y de la hoja de coca” y si se debería estudiar la idea de la legalización “teniendo en cuenta los argumentos tanto de los proponentes como y de los oponentes”.

8.1.3. La Comisión de Estupefacientes de 1995 y de 1996

En el debate en la reunión de la CND en 1995 “el disidente más destacado de la retórica dominante hay que hallarlo en los Países Bajos. Dicho país ha asumido en el seno de la CND un papel que podría compararse al de la niña del cuento sobre el traje nuevo del emperador: el del personaje sincero” (Room, 1997). Aunque la mayoría de los delegados coincidía en que la situación empeoraba cada año, pocos osaron atribuir el problema a errores de estrategia o cuestionar las convenciones y defender la necesidad de encontrar enfoques alternativos. El discurso dominante abogaba únicamente por redoblar los esfuerzos y mejorar la cooperación: “La situación resulta desalentadora pero debe dar paso a una acción concertada y no ser fuente de desánimo,” afirmó el delegado noruego. Uruguay advirtió del peligro que suponía la mera manifestación de posturas disidentes (Ibídem).

Sin embargo, las notas discordantes siguieron sonando. La Interpol, al igual que los Países Bajos, cuestionó la validez de la estrategia seguida para

alcanzar las metas fijadas. Australia continuó defendiendo la necesidad de mantener un debate más abierto. Bolivia apuntó que “era imposible seguir por el mismo camino” y solicitó que se celebrara una cumbre mundial para “identificar las causas del fracaso del presente sistema de control” (Room, 1997).

En el siguiente período de sesiones de abril de 1996, la CND debía decidir qué hacer con las recomendaciones formuladas por el grupo consultivo y la JIFE y con los comentarios presentados por los estados miembro. Las propuestas que deberían haber servido para abrir el debate y preparar el terreno para introducir cambios en el régimen se descartaron una por una: “Si bien hubo cierto apoyo a la convocación de una reunión de un grupo de expertos encargado de examinar la idoneidad de las definiciones actuales de la Convención de 1961 y el Convenio de 1971, con especial referencia a los diversos productos de la planta de cannabis y de la hoja de coca, (...) se expresó la opinión de que no deberían convocarse reuniones de grupos de expertos sobre otras cuestiones de la competencia de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes” (E/1996/27: Sup.7, párr.16). Lo que, dicho en otras palabras, significaba que no se iba a reexaminar la situación del cannabis y de la coca.

La posibilidad de estudiar la despenalización y el concepto de la reducción del daño se vio obstaculizada por la fuerte oposición a la tolerancia legal del uso de drogas para fines no terapéuticos. Esta medida no solo sería contraria a las disposiciones de las convenciones de drogas, sino que representaría además un grave revés para la cooperación internacional en materia de fiscalización de drogas. “Si bien se mostró cierto apoyo a que el PNUFID realizase investigaciones sobre la cuestión de la legalización del uso de drogas para fines no terapéuticos, se observó que esta investigación podría ser mal interpretada por los proponentes de la legalización” (E/1996/27: Sup.7, párr. 21). Esta idea solo se “manifestó” y no se aprobó, pero indicaba que no existía un consenso al respecto y que, por lo tanto, no se podría realizar el estudio. Esta situación muestra claramente como no ha sido posible debatir los temas espinosos sobre las drogas con el fin de llegar a acuerdos. Lo que se busca es simplemente imponer una visión de mentes rectas, lo que generalmente ocurre desde ambos lados de la discusión.

Por último, se descartó la propuesta de organizar una conferencia internacional como la de 1987 donde se podrían haber adoptado enmiendas a las convenciones. Como motivo, se adujo que supondría un “elevado costo” en un momento en que “las Naciones Unidas atravesaban la peor crisis

financiera desde su fundación. La CND llegó a la conclusión de que muchos de los objetivos de una conferencia podrían conseguirse igualmente convocando un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (E/1996/27: Sup.7, párr.18). En el sistema de las Naciones Unidas se recurre con frecuencia a motivos económicos para detener planes sin la necesidad de aportar razones con fundamento. La crisis económica aludida se derivaba, en gran medida, del hecho de que los Estados Unidos habían dejado de pagar su cuota y debían a la ONU más de mil millones de dólares. Así pues, la CND adoptó una resolución (E/CN.7/1996/L.16) en que recomendaba la celebración de lo que se convirtió en la UN-GASS-1988. Su objetivo consistía en “conseguir un compromiso renovado por parte de los gobiernos para luchar contra el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes, así como fortalecer la aplicación del instrumento de fiscalización internacional de drogas” (E/1996/27: Sup.7, párr.17). El contenido del documento era de total reafirmación de las políticas imperantes y términos como “evaluar”, “estudiar”, “revisión científica”, “detectar puntos débiles”, “cambios que deben efectuarse” o “desarrollar nuevas estrategias” no consiguieron sobrevivir al período de sesiones de la CND y, por lo tanto, no se reflejaron en la resolución final.

8.1.4. La reunión de alto nivel del ECOSOC en 1996

Antes de poder presentar los resultados de la sesión ante la Asamblea General, éstos debían pasar por ECOSOC, el organismo bajo cuya autoridad opera la CND como una de sus agencias. El ECOSOC dedicó un segmento de la reunión de alto nivel al análisis de los resultados de la reunión de la CND (EE/1996/SR.10-15). El entonces presidente de la JIFE, Sr. Schroeder, dejó muy claro su punto de vista durante la sesión de apertura:

“Los gobiernos no deben olvidar que los experimentos en el campo de la reducción del daño que se están realizando actualmente en varios países desarrollados podrían ser objeto de un mal uso por parte de aquellos que abogan por la legalización de las drogas. [...] En opinión de la Junta, no se puede justificar la legitimidad del uso de estupefacientes bajo la rúbrica de ‘reducción del daño’”.

Australia no se dejó intimidar por estas declaraciones. El delegado australiano replicó que las medidas de reducción del daño representaban el factor clave de la estrategia de su país. Dichas medidas estaban empezando a aplicarse sin que se diera la condición previa de la eliminación del uso indebido de las drogas. Si bien era posible que este tipo de estrategias no resultaran idóneas para todos los países, era innegable que se habían logrado resultados muy positivos en la reducción de los problemas sociales, económicos y de salud pública en Australia.

Los Países Bajos defendieron su postura nacional pragmática ante el cannabis. Teniendo en cuenta que las estrategias hasta el momento no resultaban ni realistas ni eficaces, la solución al problema de la droga solo podría encontrarse aprendiendo de los errores del pasado. El gobierno neerlandés había abordado la cuestión desde diversos puntos de vista, muchos de ellos innovadores, y con algunos se habían obtenido resultados duraderos.

“Se prestó una especial atención a reducir el uso de drogas duras, ya que el daño que éstas provocan es mucho más grave que el derivado del uso del cannabis. Al separar el mercado de usuarios de drogas blandas del de drogas duras, el número de usuarios de cannabis que se pasaba a las drogas duras resultó notoriamente bajo. El principio básico de diferenciar ambos mercados demostró ser muy positivo y el gobierno no inició procesos judiciales en los casos de posesión de pequeñas cantidades de cannabis para consumo personal”.

Portugal declaró que los gobiernos debían estar dispuestos a abrir el debate público para encontrar las soluciones apropiadas, sobre todo si existían dudas sobre la eficacia de ciertas medidas. El observador de Suiza apuntó que, a pesar de los enormes esfuerzos de la comunidad internacional para combatir la amenaza de las droga, estos habían alcanzado resultados muy pobres.

Estas opiniones, sin embargo, no fueron más que excepciones. En general, la reunión confirmó el discurso predominante. El ECOSOC dio el visto bueno al informe de la CND, incluida la recomendación de celebrar UNGASS-1998. Posteriormente, el Secretario General de la ONU presentó un informe ante la Asamblea General sobre los posibles resultados de dicha sesión totalmente purgados de cualquier indicio de revisión. Los preparativos de UNGASS-1998 se pusieron en marcha bajo la responsabilidad de la CND y sus diversos Comités Preparatorios en Viena.

8.1.5. La OMS y sus estudios sobre la cocaína y el cannabis

A pesar de todo lo descrito, existe otro episodio de la historia de control de drogas de la ONU en que la CND no pudo actuar. La OMS desempeña un papel relativamente independiente en la formulación de políticas sobre drogas de la ONU, aunque se limita a recomendar en qué lista de las convenciones de 1961 y 1971 se deben clasificar determinadas sustancias, atendiendo a sus efectos sobre la salud. Precisamente con este fin, la OMS convoca cada dos años un Comité de Expertos en Farmacodependencia¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Aunque en la última década hubo un periodo de 7 años durante el cual no se reunió por falta de financiación. Sin embargo, el comité ha vuelto a reunirse y su última sesión fue en junio de 2014.

La OMS en ocasiones se ha mostrado en desacuerdo con el RICD y ha cuestionado la lógica tras la actual distinción entre sustancias lícitas e ilícitas. Puesto que su misión consiste en fijarse únicamente en el impacto sobre la salud, la OMS se suele referir a los “estupefacientes, incluido el alcohol y el tabaco”, dos sustancias que generan costos en salud mucho más grandes que las ilícitas (OMS, 2001).

Cuando comenzó la Década contra el Uso Indebido de Drogas, en 1990, la OMS había creado un Programa sobre Abuso de Drogas (PSA, sigla en inglés) y nombró a seis de sus expertos para trabajar en este campo. El equipo del PSA decidió ampliar el campo de trabajo del Comité de Expertos de Farmacodependencia para poder cubrir así un mayor número de cuestiones relacionadas con la reducción de la demanda. De este modo, debía revisar la clasificación de diez sustancias y estudiar “las diversas estrategias y enfoques para reducir el uso de las sustancias y sus efectos nocivos” (OMS, 1993: 1).

Tras debatir la tradicional práctica de la masticación de la coca en los Andes y el uso del khat en África, el Comité “recomendó que se realizaran estudios que analizaran posibles cambios en las disposiciones de la fiscalización internacional con respecto a estos patrones de uso tradicional” (OMS, 1993: 20). En el informe del Comité también se concluía que el

“objetivo primordial de los programas nacionales para la reducción de la demanda debería ser minimizar el daño asociado al uso de alcohol, tabaco y otros estupefacientes. [...] El Comité recomendó que, para alcanzar una eficacia óptima, las políticas nacionales debían orientarse hacia objetivos explícitamente definidos de ‘reducción del daño’, tanto a corto como a largo plazo” (OMS, 1993: 35-36).

Según Robin Room, uno de los expertos que participó en la reunión, esta conclusión se alcanzó “no sin protestas” de Hamid Ghodse y Philip O. Emafo, quienes luego han sido presidentes de la JIFE. Sin embargo, el informe “*adoptó miras relativamente amplias con respecto a la reducción del daño ya que, por ejemplo, la regulación de la oferta se contemplaba como una de las posibles estrategias a seguir con este fin*” (Room, 1997).

A. El proyecto sobre cocaína

En 1992, el PSA presentó un proyecto sobre cocaína conjuntamente con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), financiado por el gobierno italiano y en el que participó un grupo de destacados investigadores académicos. Los proyectos de investigación se desarrollaron, en parte, como respuesta a la Cumbre Mundial Ministerial sobre Drogas, celebrada en Londres

en abril de 1990, con el objetivo de formular políticas de reducción de la demanda y “combatir la amenaza de la cocaína”. Según un comunicado de prensa emitido por la OMS en marzo de 1995, el proyecto sobre cocaína fue el mayor estudio a escala mundial realizado hasta el momento sobre el uso de esta sustancia. Se recopiló información en 22 ciudades y en 19 países sobre el uso de la cocaína y de otros derivados de la hoja de coca, sus usuarios, sus efectos sobre éstos y sobre la comunidad, así como sobre la respuesta de los gobiernos ante esta problemática. El estudio abordó desde los mascadores de hojas de coca en los Andes hasta los fumadores de crack en Nueva York y Lagos, pasando por los usuarios que se inyectan cocaína en São Paulo y San Francisco o los que la inhalaban en Sídney y El Cairo. El comunicado de prensa también aclaraba que “las a veces imprevistas conclusiones del estudio no reflejan la posición oficial de la OMS” (OMS, 1995).

En la reunión de la Comisión de Estupefacientes de marzo de 1995 se difundió un dossier informativo en que se resumían los resultados del estudio (OMS/UNICRI, 1995). Entre sus conclusiones:

“La mayoría de países participantes coinciden en que el uso ocasional de cocaína no desemboca necesariamente en problemas físicos o sociales graves ni leves. [...] En todos los países participantes, son mayores los problemas sanitarios derivados del uso de sustancias legales, sobre todo del alcohol y del tabaco, que del uso de la cocaína [...] El consumo de hojas de coca no parece provocar efectos negativos sobre la salud y, en cambio, posee una función terapéutica, ritual y social positiva en las comunidades indígenas andinas [...] La OMS/PSA debería investigar los efectos terapéuticos de la hoja de coca”. Además, “La mayoría de las autoridades considera que la erradicación del uso de la cocaína y otros estupefacientes es una meta poco realista. No obstante, si el uso de estas sustancias se prolonga, los efectos negativos de dicho uso no tienen por qué ser inevitables. En la mayoría de los países participantes, existe una minoría de la población que se inicia en el uso de la cocaína o de productos afines, los usa de manera ocasional durante un determinado período de tiempo y las consecuencias negativas que sufre por ello son inexistentes o leves, incluso años después de usarlas. Este hecho indica que es posible reducir, si no eliminar por completo, el uso nocivo de la cocaína”. Y, “El mayor interrogante que plantea el futuro es saber si las organizaciones internacionales, como la OMS y el PNUFID, así como los gobiernos nacionales, seguirán concentrándose en tomar medidas para la reducción de la oferta, como la destrucción y la sustitución de cultivos y la imposición de la ley, ante la crítica y el cinismo crecientes acerca de la eficacia de estos enfoques. Países como Australia, Bolivia, Canadá y Colombia están interesados en estudiar una serie de posibilidades para legalizar y despenalizar el uso y la posesión personal de cocaína y de productos afines. Se deben evaluar con mayor detalle los efectos negativos de las políticas y las estrategias actuales y desarrollar enfoques alternativos. [...] Los enfoques nacionales y locales en estos momentos, que prestan una atención excesiva a las medidas de control punitivas, podrían acrecentar el desarrollo de problemas relacionados con la salud”.

En cuanto el dossier informativo del trabajo de la OMS empezó a circular por los pasillos de la ONU, los funcionarios estadounidenses hicieron uso de su gran influencia para evitar la publicación del estudio. Neil Boyer, el representante de los Estados Unidos en el cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea Mundial de la Salud en Ginebra, alegó que el PSA estaba “encaminado en la dirección equivocada” y que “socavaba los esfuerzos de la comunidad internacional por erradicar el cultivo ilícito y la producción de coca”. Denunció que existían “indicios del apoyo de la OMS a programas para la reducción del daño y de colaboraciones previas de la OMS con organizaciones que defendían la legalización de las drogas”. Y, a continuación, amenazó expresamente con que “si las actividades de la OMS en materia de drogas no consiguen reafirmar los enfoques probados para la fiscalización de drogas, se recortarán los fondos asignados a los programas correspondientes” (WHA48/1995/REC/3). Otra vez, la mente recta confirma que los contradictores simplemente están equivocados porque la verdad inamovible ya se conoce.

Patricia Erickson, una catedrática de la Universidad de Toronto que participó en el estudio como investigadora, defendió la integridad del trabajo:

“El equipo original estaba formado por una serie de expertos cuyas investigaciones sobre la cocaína se habían demostrado científicamente, recibían financiación, se habían publicado y habían superado la evaluación arbitrada de otros científicos. Es decir, que se siguieron las normas habituales en estos casos. Por supuesto, muchos de los resultados han desmentido por completo la imagen de la cocaína como una droga asesina que esclaviza a la gente. Esa idea es propia de la mitología de los años 20. No se puede negar que la cocaína pueda ser fuente de problemas y que sea motivo de preocupación, pero concluimos que las personas que trabajan y se dedican a otras actividades podrían hacer de ella un uso recreativo. El estudio no pretendía dar una mala imagen de la cocaína, sino abundar en todo el espectro de su uso en diversos países” (Taylor Martin, 2001).

La evaluación arbitrada es una parte fundamental y habitual de los procedimientos de cualquier estudio realizado o patrocinado por la OMS. En el cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, el Sr. Boyer solicitó al Gabinete del Director General, Sr. Piel, “que debería encontrarse alguna manera para que la evaluación arbitrada del estudio fuera efectuada por personas reconocidas como verdaderos expertos en el campo de la investigación, de conformidad con la estricta normativa de la OMS en esta esfera” (WHA48/1995/REC/3). Aunque el coordinador del proyecto sobre cocaína, Mario Argandoña, había solicitado a Hans Emblad, responsable del PSA, que se abstuviera de hacer pública cualquier versión del informe en la palestra del control de drogas hasta que se hubieran completado los procedimientos de la evaluación arbitrada, el Sr. Emblad estimó oportuno informar en la sesión de la CND

de 1995 sobre los interesantes resultados de la investigación, lo que propició la intervención de los Estados Unidos.

Fue imposible alcanzar un acuerdo sobre quienes deberían evaluar el proyecto y nunca se adoptó una decisión definitiva sobre él. Aunque algunos de los expertos del estudio pudieron publicar parte de sus investigaciones, la mayoría de los resultados del proyecto sobre cocaína de la OMS y el UNICRI nunca salieron a la luz. Así fue como cientos de páginas que contenían valiosa información y opiniones sobre la coca y la cocaína, fruto del trabajo de tres años de más de 40 investigadores y asesores, acabaron finalmente “en la hoguera”. ¿Fue esto el triunfo de la ciencia o de las mentes rectas?

B. El proyecto sobre cannabis

El PSA inició el proyecto de la OMS sobre los factores de riesgo derivados del uso del cannabis (*WHO Project on Health Implications of Cannabis*, en inglés) en el año 1993. La OMS había publicado su último informe sobre el cannabis 12 años antes y, en respuesta a las “numerosas peticiones” para que realizara un nuevo estudio, la organización designó un grupo de expertos científicos sobre la materia (WHO/MSA/PSA/97.4: 1). Se acordó que uno de los temas de investigación sería realizar una “Evaluación comparativa de las consecuencias físicas y psíquicas derivadas del uso del alcohol, el cannabis, la nicotina y los opiáceos”. El informe, que se publicó en agosto de 1995, concluía: “Considerando los patrones de uso, el cannabis representa un problema para la salud pública mucho menor que el del alcohol y el tabaco en las sociedades occidentales” (Hall, Room y Bondy, 1995).

De acuerdo con uno de los investigadores, algunos responsables de la OMS “enloquecieron” al leer el informe (New Scientist, 1998). En un comunicado de prensa, la OMS defendía su decisión de suprimir la conclusión comparativa del informe final alegando que no existía “ningún intento por ocultar información, y la decisión de no incluir dicha comparación en el informe final se fundaba en criterios científicos que no tenían relación alguna con presiones políticas” (WHO, 1998). La versión definitiva del informe, publicada en 1997, incluía el siguiente comentario sobre la polémica comparación del cannabis con el alcohol y el tabaco:

“El grupo de expertos que preparó la revisión de los conocimientos sobre el cannabis en 1985 incluyó una sección en el borrador del informe que se proponía comparar las evidencias sobre las consecuencias sanitarias del cannabis con los riesgos para la salud de una serie de drogas lícitas e ilícitas como el alcohol, el tabaco y los opiáceos. Sin embargo, la fiabilidad y la importancia para la salud pública de dichas comparaciones son dudosas. [...] El riesgo cuantitativo del uso del cannabis supone una gran incógnita puesto

que se carece de estudios epidemiológicos fidedignos y, por lo tanto, estas comparaciones tienden a ser de carácter más especulativo que científico” (WHO/MSA/PSA/97.4: 29).

8.1.6. El Informe Mundial de Drogas de 1997

En 1997 el PNUFID publicó el primer Informe Mundial sobre Drogas de la ONU, que fue la base sobre la cual la UNGASS-1998 le dio el mandato de producir bianualmente un informe *objetivo, comprensivo y fidedigno*¹⁶⁸ en los temas tratados. El informe reflejó muchos aspectos del ambiente más abierto que caracterizó al período precedente a la UNGASS y mostraba las iniciativas tomadas por la OMS y el PSA para racionalizar el debate. Sobre la controversia del cannabis, por ejemplo, el informe señala:

“Es innegable que, en algunas personas y según el tipo de uso, el cannabis provoca problemas en la salud física y mental como, por ejemplo, pérdida de memoria a corto plazo, pérdida de concentración, problemas motores, afecciones bronquiales y pulmonares, etc. Por otro lado, dicho consumo no presenta los mismos patrones de uso continuado a largo plazo o dependiente como el fumar cigarrillos y no existe un índice de mortalidad atribuido directamente a los efectos acumulativos del cannabis”.

El informe concluye que “(a) en el contexto de las drogas ilícitas, parece la menos nociva y (b) por una serie de motivos, quizá relacionados con su situación como droga prohibida, los costos sociales y sanitarios derivados de su uso han sido hasta el momento menos perjudiciales que los del tabaco y el alcohol” (UNDCP, 1997).

El informe dedicó un capítulo al “Debate sobre regulación y legalización” (UNDCP, 1997: pp.184-201), escrito con la intención –como se menciona en la contraportada– de ir “más allá de la retórica que suele acompañar a este asunto”:

“Durante los últimos años han aumentado las críticas que afirman que los fondos dedicados a la ‘guerra contra las drogas’ se han malgastado y que el régimen de fiscalización de drogas, en lugar de favorecer la salud y el bienestar de las naciones, podría haber agravado la situación. [...] La sensación de haber alcanzado un punto muerto en el campo de las políticas de drogas ha dado pie a la aparición de numerosos grupos de presión que reivindican un cambio en la fiscalización internacional de drogas que implicaría suavizar el régimen prohibicionista –por ejemplo, modificando las Convenciones existentes en materia de fiscalización de drogas– y conceder mayor importancia a las medidas para la reducción del daño asociado al uso indebido de drogas. Dado que estos grupos son de origen heterogéneo y están integrados por investigadores, políticos, científicos médicos, economistas y destacados líderes de opinión, movidos en su mayoría por una motivación seria y fundada, representan un gran reto a la filosofía actual sobre fiscalización de drogas”.

¹⁶⁸ Énfasis del autor.

Si bien no presenta la legalización como un asunto prioritario, el capítulo desmonta muchos de los prejuicios predominantes en el debate y procura suavizar las posturas enfrentadas: *“El debate sobre la regulación se ha desviado de su debido curso debido a un excesivo extremismo: por un lado, el grupo defensor de la ‘tolerancia cero’ y, por el otro, el de los legalizadores”*. El Informe Mundial sobre Drogas hacía constar el amplio abanico de posibilidades políticas señalando: *“Las leyes – incluidas las Convenciones internacionales – no son inamovibles y pueden modificarse si la voluntad democrática de las naciones así lo desea”*.

8.1.7. El fortalecimiento de la ONU

El primero de varios conflictos durante el período previo a la UNGASS surgió en la primera reunión del Comité Preparatorio en Viena, en marzo de 1997. En un punto del orden del día “Aplicación de los tratados internacionales en materia de fiscalización de drogas”, varios países –Australia, México, Sudáfrica, Suecia y Tailandia– presentaron una resolución para “fortalecer el mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de las drogas”. El proyecto de la resolución reconocía que existía un elevado índice de uso indebido, cultivo, producción y distribución de estupeficientes y sustancias psicotrópicas, así como de tráfico de drogas; un índice que, además de elevado, iba en constante aumento. Por este motivo, era necesario efectuar una revisión integral del mecanismo de control de drogas existente. Se solicitó al secretario general que

“designa un pequeño grupo de expertos independientes para emprender una revisión general sobre la manera en que han evolucionado los esfuerzos contra las drogas ilícitas dentro del sistema de las Naciones Unidas y con la finalidad de formular medidas dirigidas a reforzar la cooperación internacional contra las drogas ilícitas en el futuro”
(E/CN.7/1997/L.6/Rev.1).

Tanto los Estados Unidos como el Reino Unido desaprobaron la palabra “independientes” por lo que la versión final se refería a *“un pequeño grupo de expertos seleccionados tras efectuar las consultas pertinentes con, entre otros, los gobiernos”*. Además, en la versión definitiva se aclaraba que el *“fortalecimiento del mecanismo de la ONU”* debería realizarse *“en el marco de los tratados internacionales existentes sobre fiscalización de drogas”*. Un año después, en marzo de 1998, el secretario general Kofi Annan designó un grupo de “trece expertos de alto rango” integrado por la junta directiva del Comité Preparatorio y por algunos otros delegados nacionales. El grupo preparó un informe sobre los progresos realizados para la UNGASS y presentó sus resultados durante el período de sesiones de la CND en marzo de 1999 (E/CN.7/1999/5). Como comentario adicional, el grupo estimó:

“... aunque el determinar si un tratado era o no era adecuado no era de su incumbencia, había varias cuestiones esenciales que afectaban al régimen internacional de fiscalización de drogas de las que había que ocuparse con carácter prioritario. Una de esas cuestiones era la capacidad de la Comisión para desempeñar las funciones que le encomendaban los tratados. El Grupo de Expertos advirtió que la Comisión no se había ocupado todavía de algunas cuestiones fundamentales de la fiscalización de drogas de las que habían tratado ampliamente los medios informativos, incluida la ejecución de proyectos sobre la prescripción de heroína a los toxicómanos y el cambio en la forma en que la sociedad percibe el uso indebido de drogas y su mayor tolerancia”.

A pesar de su escaso margen de maniobra y de la ausencia de miembros independientes ajenos al sistema de las Naciones Unidas, los trece miembros del grupo señalaron ciertas deficiencias en el funcionamiento de éste. Por ejemplo, el grupo coincidió en que el plan de acción de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas no había alcanzado sus objetivos, tal como se había remarcado durante una reciente valoración nada favorable. Asimismo, recomendaba intensificar la colaboración entre el PNUFID, el PNUD y ONUSIDA. Con respecto al funcionamiento de la CND, el grupo opinaba:

“En los últimos años, la Comisión ha tendido a dejar de ser una entidad técnica para convertirse en una entidad más política. [...] Las cuestiones relativas a la fiscalización de drogas, de importancia crítica o creciente, tampoco se abordaron adecuadamente, en parte como consecuencia de la forma en que estaba estructurado el programa de trabajo de la Comisión. La situación estaba socavando poco a poco el papel de la Comisión como principal órgano normativo de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas”.

Como resultado de todo ello, durante los años posteriores se han celebrado más reuniones entre los períodos de sesiones, ha aumentado la coordinación entre los países donantes y receptores del PNUFID y se han incorporado “Debates temáticos” al período de sesiones ordinario de la CND para fomentar una discusión más centrada y sustancial acerca de cuestiones clave sobre las políticas.

8.2. UNGASS 1998: LA REAFIRMACIÓN DEL RICD

El Comité Preparatorio que se reunió en marzo de 1997 tenía que decidir qué país asumiría la presidencia. México, que había desempeñado un papel fundamental en la organización de la Sesión Especial, se presentó como candidato con el apoyo del bloque de países latinoamericanos y del Caribe (GRULAC). Los Estados Unidos, no obstante, sentían cierta inquietud por el tono crítico que había adoptado México recientemente. Así que

echaron mano de la dimisión, hacía apenas un mes, del general Gutiérrez Rebollo, conocido como el “zar antidroga” de México propiciada por las acusaciones de que había estado protegiendo a Amado Carrillo Fuentes, el principal narcotraficante mexicano (Fazio, 1997). Con la excusa de la corrupción generalizada en los organismos antidroga mexicanos, los Estados Unidos impidieron la candidatura de México. Y solo tras largas horas de negociaciones entre bastidores se alcanzó un acuerdo para apoyar la presidencia de Portugal.

México siguió representando un destacado papel durante los preparativos de la UNGASS presidiendo el grupo intergubernamental encargado de elaborar el borrador de los “Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas”, uno de los documentos clave en la agenda de la UNGASS. México también presentó proyectos de texto sobre cuestiones como el blanqueo de dinero y los precursores químicos. El objetivo de México, en palabras del representante permanente ante la ONU de dicho país en Viena, consistía en adaptar el régimen internacional de control de drogas para que la reducción de la demanda adquiriera mayor importancia “equilibrando así una estrategia que previamente estaba sesgada hacia un aspecto del problema” (Lajous Vargas, 1998).

Se confiaba en que la UNGASS marcaría el fin de la “época de señalar con el dedo”. Como indicó el presidente colombiano Ernesto Samper en su discurso ante la Sesión Especial: “Nadie está tan libre de pecado como para tirar la primera piedra”. Tanto México como Colombia destacaron que se debería acabar con la antigua dicotomía entre países tradicionalmente productores y consumidores para dar paso al principio de la “responsabilidad compartida”. Este principio, según su opinión, debería convertirse en la piedra angular del control internacional de drogas y para ello había que admitir los desequilibrios del pasado y corregirlos.

Tras una serie de arduas negociaciones, centradas en cuestiones sobre la reducción de la demanda y los precursores químicos, el resultado final de la UNGASS reflejó el ambiente que se respiraba. Al menos, en esencia. Muchos de los documentos aprobados hacen hincapié en la responsabilidad del “Norte” para, entre otras cosas, reducir la demanda, regular el comercio de precursores químicos, controlar la producción de estimulantes de tipo anfetamínico y abordar cuestiones como el blanqueo de dinero.

Según la ONUDD (2008: 213) el resultado fue muy positivo: “La Asamblea General adoptó unánimemente una ‘Declaración política’ vinculándola a los ‘principios rectores de la reducción de la demanda’, así como una serie

de medidas para fortalecer la cooperación internacional con el objeto de atajar el problema mundial de las drogas, en especial los artículos sobre:

- *Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de ETA y sus precursores;*
- *fiscalización de precursores;*
- *medidas para promover la cooperación judicial;*
- *lucha contra el blanqueo de dinero; y*
- *Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo”.*

La declaración expresa la “*determinación y empeño inquebrantables en resolver el problema mundial de las drogas mediante estrategias nacionales e internacionales que reduzcan tanto la oferta como la demanda ilícitas de drogas*” y enfatiza “cuatro puntos:

- *el concepto de “responsabilidad compartida”;*
- *el “planteamiento equilibrado”;*
- *el respeto de la “soberanía y la integridad territorial” y, por consiguiente, la “no intervención en los asuntos internos” y*
- *el vínculo, reconocido por primera vez, entre la fiscalización de drogas y la Carta de las Naciones Unidas, los “derechos humanos” y las “libertades fundamentales”.*

Además, la Declaración política de 1998 fue el primer documento jurídico en el que se relaciona la producción y el tráfico de drogas con el terrorismo.

UNGASS aumentó la responsabilidad que las Partes de las Convenciones tienen de proporcionar información a los organismos del RICD y “para facilitar la vigilancia internacional de esos esfuerzos, se creó el cuestionario para los informes bienales, con los que se “recuerda” periódicamente a los Estados Miembros las obligaciones contraídas y se establece un marco para que los donantes inviertan en áreas clave definidas en la Declaración política y los Planes de Acción que la acompañan”.

A pesar de todas las buenas intenciones y de los nuevos mecanismos, el nuevo equilibrio buscado en la Declaración encontró un fuerte obstáculo a partir de una propuesta presentada por Pino Arlacchi, al que se nombró nuevo director ejecutivo del PNUFID durante el proceso de preparación, en septiembre de 1997. Su Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera (SCOPE)¹⁶⁹ proponía erradicar estos cultivos en un plazo de diez años, es decir, para el 2008, e instaba a hacerlo en Colombia, Bolivia,

¹⁶⁹ Su sigla en inglés.

Perú, Birmania, Laos, Vietnam, Afganistán y Pakistán, los ocho países en que se concentra la producción de coca y opio (Blickman, 1998)¹⁷⁰. El plan SCOPE resucitó el discurso sobre un “mundo libre de drogas” mediante la total eliminación de cultivos relacionados con éstas, y habría devuelto el peso de la responsabilidad a los países productores de opio y coca.

Aunque el plan nunca se aprobó, aportó el impulso necesario para la adopción del artículo 19, el más polémico de la Declaración Política de la UNGASS que exhorta a “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para el año 2008” (A/RES/S-20/2). Tras un acalorado debate, se acordó que se fijaría ese mismo año como fecha límite para “eliminar o reducir considerablemente la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas, comprendidas las drogas sintéticas y la desviación de precursores” así como para “lograr resultados importantes y mensurables en la esfera de la reducción de la demanda”.

Durante la UNGASS-1998 fueron pocos los delegados que siguieron manifestando sus dudas acerca del frágil consenso que tanto costó alcanzar. Por ejemplo, Raymond Kendall, secretario general de Interpol, comentó: “A pesar de que la aplicación de la ley constituye la razón de ser de Interpol, no creemos que sea la panacea de todos los males asociados a la problemática de la droga”¹⁷¹. El destacó la necesidad de nuevas políticas que actuaran especialmente sobre los factores que conducen a la aparición y al desarrollo de los denominados comportamientos anormales. Ello implicaría hacer frente a programas de reducción del daño con seriedad y conciencia, desde la perspectiva obligada de la salud pública. Añadió también que “una nueva política no debería ser tan ingenua como para confundir la realidad con la fe demagógica y partir de información objetiva y de investigaciones multidisciplinarias”. De modo parecido, el ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Hans van Mierlo, insistió en la necesidad de iniciar estrategias basadas en resultados: “Lo primero que deberíamos hacer sería evaluar los resultados de nuestros esfuerzos hasta el momento para poder discernir qué es lo que realmente funciona. No

¹⁷⁰ Pino Arlacchi me envió el borrador de este proyecto y me pidió que buscara fondos con la banca multilateral de Washington para financiar proyectos de desarrollo alternativo encaminados a acabar con la coca y la amapola en el mundo, que yo podría administrar. Él quería USD4.000 millones para lograr el objetivo. Yo le hice comentarios detallados al proyecto explicando por qué no tenía ningún sentido desde la perspectiva del desarrollo económico. Después de recibir mis comentarios Arlacchi simplemente reusó comunicarse conmigo.

¹⁷¹ Poco tiempo después Kendall se jubiló y desde entonces ha sido un fuerte crítico del RICD.

nos dejemos acorralar por las discusiones ideológicas del pasado al estudiar futuras estrategias. Ciñámonos en cambio a los hechos que hemos podido constatar a partir de nuestras prácticas durante los últimos años” (A/S-20/PV.1-9).

Capítulo noveno

LA ÉPOCA POSTERIOR A UNGASS-1998

9.1. PROBLEMAS DENTRO DE LA AGENCIA DE DROGAS DE LAS NACIONES UNIDAS

En respuesta a UNGASS el PNUFID se reorganizó y cambió de nombre: Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen (UNODCCP)¹⁷². El crecimiento del narcotráfico y del crimen organizado en el mundo hizo necesario expandir sus funciones de control. Un desarrollo interesante fue la creación del Programa Global Contra el Lavado de Dinero que se concentró en proporcionar cooperación técnica a los países, especialmente aquellos con centros financieros *off-shore*, para que formularan legislaciones contra el lavado de dinero y para entrenar funcionarios públicos involucrados en hacer cumplir esas leyes. Otro cambio ocurrió dentro de la OMS. El programa PSA se dismanteló y se refundó en 2000 con el Departamento de Salud Mental del que se había separado en 1990.

Sin embargo, la UNODCCP enfrentó graves problemas internos que limitaron su accionar. Su director ejecutivo, Pino Arlacchi tuvo que enfrentar acusaciones por mal manejo de algunos fondos y por haber tomado medidas poco rigurosas respecto a los documentos de la UNODCCP. Por ejemplo, Arlacchi, censuró gran parte del Informe Mundial sobre Drogas 2000 incumpliendo el mandato de producir un “informe objetivo, comprensivo y fidedigno”; el capítulo sobre regulación, que debía ser la continuación del informe de 1997, y los capítulos sobre marihuana y drogas sintéticas desaparecieron por completo.

Como resultado, el coordinador del informe abandonó la agencia manifestando su protesta¹⁷³. “Arlacchi estaba muy preocupado porque el borrador original no reflejaba su visión de la situación de las drogas en el mundo. Consideraba que era demasiado pesimista y que no mostraba los recientes progresos alcanzados en la lucha contra la droga. Solía argüir que el problema mundial de las drogas estaba a punto de solucionarse

¹⁷² Su acrónimo en inglés.

¹⁷³ A mediados de 1999 el director del Programa Global contra el Lavado de Dinero me nombró coordinador de estudios del programa. Un poco más tarde fui encargado de la edición del Informe Mundial sobre las Drogas del año 2000. Renuncié a mi posición en la UNODCCP en septiembre del 2000.

y que solo eran tres países lo que suponían un verdadero problema: Colombia, Afganistán y Birmania” (Thoumi, 2002b). Parte del personal de la UNODCCP se vio obligado a abandonar la agencia o dimitió por sus diferencias con Arlacchi. Hubo una purga –por no hablar de caza de brujas– para limpiar el sistema de control de drogas de la ONU de cualquier elemento supuestamente “derrotista” que pudiera romper el “espíritu de grupo”.

La crisis se solucionó con la renuncia de Arlacchi negociada después de una investigación interna, y el nombramiento de Antonio María Costa quien reorganizó la agencia. Además, desarrollos durante los años noventa y el 11 de septiembre de 2001 cambiaron el entorno internacional y las expectativas sobre lo que la UNODCCP debía hacer. Ya en 2003 era claro que el crimen internacional organizado y el terrorismo eran asuntos cada vez más importantes en las relaciones internacionales. Las reformas de la agencia fortalecieron los aspectos sobre la lucha contra el delito y las actividades terroristas. Así, esta se convirtió en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

9.2. LA REUNIÓN DE LA CND EN 2003

La reunión de la CND en 2003 era el foro programado para hacer el primer seguimiento a las medidas y metas propuestas en UNGASS-1998. En ese momento muchos analistas ya tenían claro que las metas de disminución sustancial en los cultivos ilícitos y en la producción de drogas sintéticas no podían alcanzarse (Thoumi, 2003). En cuanto a otras metas relacionadas con lavado de dinero y control de precursores químicos los avances habían sido más formales que efectivos.

En la reunión de la CND se evitó poner en tela de juicio la estrategia seguida para enfrentar las drogas psicoactivas y se reafirmó la posición prohibicionista oficial. Sin embargo, la “Declaración Ministerial Conjunta” que hace parte del informe de la sesión de la CND argüía que las políticas de drogas tenían una base científica sólida: “Subrayamos que, a fin de poder seguir formulando políticas sólidas de fiscalización de drogas que se basen en pruebas científicas, la reunión y el análisis de datos y la evaluación de los resultados de las políticas vigentes son instrumentos indispensables” (E/2003/28/Rev.1; E/CN.7/2003/19/Rev.1, p. 43) Esto sugiere que desde la perspectiva de los órganos de las Naciones Unidas, la limitación de los usos de las drogas psicoactivas a la medicina y la ciencia tiene una base científica rigurosa.

Al evaluar los resultados de las políticas sobre prevención del uso de drogas, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos, control de precursores químicos, cooperación entre organismos de diversos países, lavado de activos, erradicación de cultivos y desarrollo alternativo, la declaración ministerial es repetitiva. En cada caso empieza expresando satisfacción por los avances logrados y luego afirma que “no obstante” los niveles de consumo, producción, tráfico, lavado, etc., continúan siendo inaceptables. A continuación expresa la preocupación que se tiene al respecto y la necesidad de hacer mayores esfuerzos para fortalecer los logros, (Ibídem: 43-47). Implícitamente la declaración reconoce que era muy difícil cumplir las metas fijadas para 2008: “Es esencial que se hagan esfuerzos especiales para lograr una reducción significativa y mensurable del uso indebido de drogas para el año 2008 (Ibídem: 43); “hay que extremar los esfuerzos para eliminar o reducir considerablemente los cultivos ilícitos y evitar que éstos reaparezcan o se reubiquen en otras áreas (Ibídem: 66-67).

9.3. LA SESIÓN DE LA CND DE 2008 Y LA EVALUACIÓN DE UNGASS-1998 EN 2009

9.3.1. La sesión de 2008

En la sesión de la CND en marzo de 2008 se debió hacer una evaluación de las metas propuestas en 1998. En preparación de la sesión, la ONUDD, elaboró varios informes sobre reducción de demanda, reducción de oferta y desarrollo alternativo, producción de estimulantes tipo anfetamina, cooperación judicial, lavado de dinero y activos, y controles a precursores químicos.

En el discurso de apertura de la reunión de la CND de 2008, Antonio María Costa, el director ejecutivo de la ONUDD, reafirmó la bondad de las políticas contra las drogas: según él, el “problema de las drogas” estaba controlado aunque no resuelto. Esta afirmación se basó en observar que el número de muertes asociadas con las drogas legales (alcohol y tabaco) es mucho mayor que el de las muertes atribuibles a las drogas ilegales –lo cual demuestra la superioridad del prohibicionismo. Asimismo, los cultivos ilícitos mostraban una disminución en todos los países cultivadores, excepto Afganistán. Otro éxito había sido que el sistema de control de las drogas legales con fines médicos funcionaba de manera satisfactoria.

El informe resalta los éxitos obtenidos desde 1998 que incluyen la adopción generalizada entre los países miembros de las Naciones Unidas de

legislaciones contra el lavado de activos y para controlar los mercados precursores químicos usados en la producción de drogas ilegales. Se arguye que ha habido logros importantes en el campo de prevención, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos. Afirma que aunque las metas sobre producción, tráfico y consumo de drogas ilegales no se han logrado, posiblemente estas eran irreales e inalcanzables y que por otro lado el problema del consumo de las drogas está siendo contenido. En otras palabras, que sin las políticas actuales el problema sería mucho mayor.

Según Costa, desafortunadamente las políticas contra las drogas han tenido una “mala imagen” debido a sus consecuencias no buscadas. Este concepto se refiere a las consecuencias o externalidades negativas de las políticas contra las drogas y Costa cita las siguientes: el surgimiento de un enorme mercado negro controlado por organizaciones criminales; la disminución en el gasto en salud pública que se transfiere a la policía y a la justicia; el desplazamiento de los cultivos y organizaciones de una región a otra y de un país a otro como reacción a las políticas represivas; y el incentivo a buscar nuevos mercados cuando la represión aumenta en uno de ellos¹⁷⁴.

Costa propone que se abra el debate, pero dentro de los parámetros de las Convenciones es decir, bajo el principio de que los únicos usos lícitos de las drogas psicoactivas son los médicos y la investigación científica. Por consiguiente rechaza cualquier posibilidad de establecer un sistema controlado legal que dispense drogas como la marihuana, para lo cual apela a uno de sus slogans favoritos: “Las drogas no son peligrosas porque son ilegales, son ilegales porque son peligrosas”. Costa insiste en la importancia de proteger la salud minimizando el número de abusadores (usuarios y adictos) para lo cual es preciso fortalecer la multilateralidad y la cooperación internacional, así como los programas de prevención, tratamiento y rehabilitación de los adictos.

A pesar de estas posiciones, Costa reconoce por primera vez en la ONU-DD la posibilidad de tener políticas de “reducción de daño”, aunque su concepto no es el mismo que se ha tenido en los países que han abogado por el “control del daño”, como la distribución de agujas a adictos a

¹⁷⁴ El informe Mundial sobre las Drogas de 2008 desarrolla en mayor detalle las ideas presentadas por Costa en su elocución. Este informe presenta un resumen de la historia del RICD que es muy útil, aunque hay que leerlo con cuidado. Por ejemplo, la versión en inglés se refiere a “consecuencias no buscadas” (“unintended” en inglés) de las políticas. En la versión en español estas son “consecuencias imprevistas”, aunque todas las consecuencias no buscadas mencionadas eran previsibles cuando las políticas se formularon.

la heroína para prevenir la transmisión del sida y la hepatitis. Para Costa: “todo lo que hacemos en ONUDD busca reducir el daño”¹⁷⁵.

La evaluación de las políticas contra las drogas hecha desde la ONUDD enfrentó otros obstáculos muy fuertes relacionados con la estructura de la organización¹⁷⁶. Primero, la ONUDD no es independiente de los países miembros ni puede exceder a su mandato. Por eso, no puede tomar la iniciativa para reformar o criticar abiertamente las políticas. Entre sus funciones no está la evaluación crítica de sus políticas. Segundo, el presupuesto de la ONUDD es extraordinariamente frágil. No más del 10-15% proviene de fondos comunes de las Naciones Unidas sobre los que la ONUDD pudiera tener alguna flexibilidad. El resto proviene de contribuciones de países donantes que en la mayoría de los casos están destinados a la financiación de proyectos específicos que los países donantes aprueban o desean promover.

Finalmente, la dependencia financiera de proyectos específicos hace que la mayoría de los funcionarios de la ONUDD tenga contratos de corto plazo lo cual actúa como un fuerte desincentivo para la creatividad, la crítica y el disenso internos (Thoumi y Jensema, 2003).

La reunión de la Comisión de Estupefacientes de 2008 debió haber sido el foro para debatir la efectividad de las políticas contra las drogas 10 años después de UNGASS-1998¹⁷⁷. El resultado fue la presentación de varios documentos que debían servir de base para un período de reflexión que concluiría en la reunión de 2009, en la cual se darían los debates. En efecto, durante ese año, diversos grupos de la sociedad civil y algunos países se movilizaron, ora para promover reformas, ora para reafirmar el régimen internacional de control a las drogas.

9.3.2. La sesión de 2009

Dentro de la Unión Europea surgió un movimiento fuerte para promover cambios que permitieran adoptar políticas de “reducción de daño” sin generar conflictos con los organismos de las Naciones Unidas que consideraban que dichas políticas violaban las Convenciones. Este movimiento fue apoyado por diversas organizaciones de la sociedad civil en Gran Bretaña, los Países Bajos, España, Portugal, Suiza y otros países europeos.

¹⁷⁵ Hay que anotar que más recientemente, bajo la dirección de Yuri Fedotov la ONUDD ha aceptado estos programas.

¹⁷⁶ Thoumi (2002b) explica en detalle las dificultades enfrentadas por las Naciones Unidas.

¹⁷⁷ Yo asistí a las reuniones de la CND de 2008 y 2009 como parte de la delegación del Instituto Internacional sobre Seguridad y Desarrollo, una ONG europea.

En América Latina se conformó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia liderada por los expresidentes Cardoso (Brasil), Gaviria (Colombia) y Zedillo (México), que en febrero 11 de 2009, un mes antes de la reunión de la CND presentó una controvertida declaración política “Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma” recomendando explorar las posibilidades de despenalizar (no de legalizar) el consumo de marihuana.

Los grupos que apoyan las políticas actuales también se movilizaron, apoyados por Suecia y por muchos grupos con vínculos religiosos en los Estados Unidos, Australia y varios otros países y en septiembre de 2008 se reunieron en Estocolmo en un Foro Mundial Contra las Drogas donde participaron más de 600 delegados de 82 países. Allí se creó la Federación Mundial Contra las Drogas (FMCD).

Los grupos mencionados promovían agendas opuestas en la reunión en Viena. En representación de 26 países, la Unión Europea insistió en que la declaración política incluyera en varios lugares la aceptación de políticas de “reducción de daño” en relación con el consumo de drogas. Esta propuesta fue apoyada por algunas organizaciones de la sociedad civil mencionadas, pero rotundamente opuestas por las mencionadas en el párrafo anterior.

Las posibles políticas de “reducción de daño” incluyen, entre otras, el cambio de agujas y jeringas para adictos a la heroína con el fin de prevenir el sida y la hepatitis, el análisis químico de drogas que el adicto lleve a centros de salud para evitar sobredosis o intoxicación, el uso de la metadona para reemplazar la heroína, la provisión de centros de inyección limpios y dignos, la casa por cárcel para madres culpables de delitos de drogas menores no violentos, con hijos menores de edad, y la confiscación de drogas y la deportación de “mulas” en lugar de su encarcelamiento en un país extranjero. Es claro que la gama de políticas posibles es amplia y controversial, por lo cual no es fácil llegar a un acuerdo. Esto dificultó el debate pues los opositores más fuertes a esas medidas (Estados Unidos, Rusia, Japón, Suecia, Italia, la Santa Sede, Cuba y Colombia) insistieron en una definición específica. La posición de la Unión Europea se debilitó cuando un país insistió en definir claramente lo que consideraba era la reducción de daño y otros decidieron que era una definición muy amplia. Al romper filas el grupo europeo, el grupo opositor pudo vetar cualquier mención de “reducción de daño” en la declaración política.

Otra presentación interesante fue la de Bolivia liderada por su presidente Evo Morales, quien solicitó sacar la coca de la lista I de las Convenciones,

que se aceptaran sus usos tradicionales (la masticación y el mate de coca) y que se explorara la posibilidad de usos industriales. En un acto teatral durante su presentación, Morales en el podio masticó unas hojas de coca y subrayó que esa práctica no era problema para los indígenas, mientras que la cocaína había sido un invento occidental, que creaba problemas en el mundo moderno.

En el lado opuesto la FMCD exige la prohibición absoluta y según su página en Internet, “busca proporcionar argumentos contra la legalización y las políticas permisivas hacia las drogas y la reducción de daño mientras ellas no busquen la abstinencia total”. La FMCD aboga por un mundo libre de drogas y por la intolerancia total hacia el consumo diferente de los usos médicos y de investigación. Basta citar a Sven-Olov Carlsson, uno de los líderes fundadores de la FMCD en la reunión de la CND de 2009: “No puede haber otra meta distinta a un mundo libre de drogas. Los derechos humanos son incompatibles con el abuso de las drogas. Todos los individuos tienen derecho a que su vida no sea dañada por las drogas. Quienes formulan políticas tienen que defender y proteger este derecho. Nadie sirve los derechos e intereses de los usuarios de drogas apoyando el abuso continuado de ellas” (Carlsson, 2008).

Algunas posiciones fueron bastante agresivas. La FMCD ve en George Soros un enemigo cuyo poder financiero se utiliza para buscar la legalización de las drogas. Calvin Fay, quien presidió la presentación de ese grupo en Viena, en la reunión de Estocolmo había afirmado que en los Estados Unidos existe un movimiento grande y bien financiado principalmente por George Soros, un criminal convicto y ateo, que busca normalizar y legalizar el uso y tráfico de drogas con el fin de destruir sociedades que no gusta y recrearlas a su arbitrio¹⁷⁸.

La posición colombiana en la reunión de 2009 fue de apoyo rotundo al RICD actual tanto en las negociaciones como en la presentación formal hecha por el ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio,

¹⁷⁸ El caso contra Soros fue el siguiente: en 1988 fue invitado a participar en un intento de compra no solicitada del banco francés Société Générale. Él no quiso participar pero compró acciones de ese banco. Más adelante las autoridades francesas investigaron el incidente y concluyeron que la compra de Soros se efectuó con información confidencial. Soros alegó que él no participó en el negocio y que sus actuaciones no configuran delito y fue absuelto por la corte encargada de supervisar la bolsa de valores. Sin embargo, una corte de apelaciones lo encontró culpable en 2002 y multado en una suma equivalente a los USD3 millones que ganó en la transacción cuestionada. Las apelaciones continuaron y en octubre de 2011 fue encontrado culpable por la Corte Europea de Derechos Humanos.

quien reconoció que desde UNGASS-1998 el problema de las drogas en Colombia se había hecho cada vez más complejo: la droga financiaba la subversión, las redes de traficantes eran más sofisticadas y los cultivos ilícitos estaban más esparcidos por el territorio, ante lo cual “no tenemos fórmulas mágicas, pero sí grandes y nuevos retos, sí el compromiso de atender al enfermo, sí la firme decisión de prohibir el consumo y sancionar al delincuente, sí el renovado compromiso de luchar contra el tráfico ilícito de estupefacientes, desde el multilateralismo y bajo los principios rectores de la corresponsabilidad, integralidad, equilibrio y cooperación y en el marco del fiel cumplimiento de los compromisos convencionales que hemos adquirido”. A continuación expresó que se estaba trabajando contra todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y que se podía “hacer frente a este flagelo, de manera que en diez años no tengamos que decir ‘el problema mundial de las drogas se ha podido contener pero no resolver’”, como el Señor Costa lo había afirmado el año anterior.

La ponencia colombiana pasó luego a discutir la encuesta sobre consumo hecha a finales de 2008 y cuyos resultados habían sido dados a conocer pocos días antes. Según la ponencia, la encuesta a 29.164 personas encontró que hubo aumentos en el consumo de drogas y que el 9,1% de los colombianos encuestados había usado alguna droga ilícita al menos una vez en la vida y el 2,7% lo había hecho durante el último año. Proyectando estos porcentajes a la población total darían 1,8 millones y 540.000 personas, respectivamente. En respuesta a estos datos, el gobierno anunció que iba a tomar la iniciativa para eliminar la despenalización de la dosis personal respetando los derechos constitucionales de los consumidores.

Finalmente, la ponencia afirmó que existe una relación de causalidad entre el consumo de cocaína en el mundo y la destrucción del medio ambiente y la violencia generada por el narcotráfico, y que Colombia continuaría luchando dentro del marco de la responsabilidad compartida.

9.3.3. La “nueva” Declaración Política

La Declaración Política adoptada al final de la reunión de Viena de 2009 afirma que se debe “fomentar activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas, a fin de garantizar que todos puedan vivir con salud, dignidad, paz seguridad y prosperidad”.

Para ello se reitera el principio de la “responsabilidad común y compartida”, pero sujeto a la siguiente precisión: “reafirmamos nuestro compromiso inquebrantable de garantizar que todos los aspectos de la reducción de la demanda, la reducción de la oferta y la cooperación internacional

se aborden en plena conformidad con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en particular con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, de todos los derechos humanos, de las libertades fundamentales, de la dignidad inherente de todas las personas y de los principios de la igualdad de derechos y el respeto mutuo entre Estados”.

La Declaración también reafirma que “el objetivo final tanto de las estrategias de reducción de la demanda y la oferta como de las estrategias de desarrollo sostenible es reducir al mínimo y, en última instancia, eliminar la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas y sustancias psicotrópicas, con el fin de garantizar la salud y el bienestar de la humanidad, alentamos el intercambio de prácticas óptimas de reducción de la demanda y la oferta, y subrayamos que cada estrategia es ineficaz en ausencia de la otra”.

En conclusión “reafirmamos la Declaración Política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones” (UNGASS-1998), es decir que se mantienen las políticas de los 10 años anteriores. En otras palabras, la Declaración Política reafirma la imposibilidad de tener usos recreativos, rituales o experimentales de las drogas incluidas en las listas de las Convenciones, insiste en que la meta es llegar algún día a un mundo donde la gente no consuma esas drogas, excepto para fines médicos, reafirma la filosofía de UNGASS-1998, y todo esto dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y a la soberanía nacional. El único problema con esta declaración es que no explica como los países pueden lograr simultáneamente todas esas metas. Como se argumentó en los capítulos tercero y cuarto, lograr este conjunto de metas es simplemente inviable.

La Declaración Política reconoce los esfuerzos y sacrificios hechos por todos los países en la lucha contra las drogas, la importancia de un enfoque integrado, los problemas de los países de tránsito de drogas y compromete a los países a mejorar la cooperación entre ellos.

Aunque la Declaración reconoce la complejidad del problema, formula metas semejantes a las de UNGASS-1998: “Decidimos fijar el año 2019 como objetivo para que los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente:

- El cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis;
- la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas;

- la producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas;
- la desviación y el tráfico ilícito de precursores; y
- el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas”.

Así mismo, la Declaración repite el requisito de evaluar a mitad de camino los logros obtenidos: “Decidimos que la Comisión de Estupefacientes en su 57º período de sesiones, en 2014, realice un examen de alto nivel de la aplicación de la presente Declaración Política y su Plan de Acción por los Estados Miembros, recomendamos que el Consejo Económico y Social dedique una serie de sesiones de alto nivel a un tema relacionado con el problema mundial de las drogas, y recomendamos también que la Asamblea General celebre un período extraordinario de sesiones para abordar el problema mundial de las drogas.”

9.4. ¿SE RESQUEBRAJA EL RICD?

9.4.1. Movimientos recientes

En los últimos años se han gestado varios movimientos que han empezado a cuestionar la limitación de los usos de drogas a la medicina y la ciencia, que no consideran realista la meta de un mundo sin drogas, y que rechazan la “guerra contra las drogas” como un enfoque adecuado para formular las políticas de drogas. Estos movimientos abogan por cambios más sustanciales que la disminución de daño del consumo practicada en algunos países y regiones de Europa durante las últimas dos o tres décadas. Aunque originarios de América, hay indicios de que estos movimientos podrían extenderse a otros continentes.

En los Estados Unidos en 1996 California y el Distrito de Columbia (Washington, D. C.) legalizaron el uso medicinal de la marihuana, el cual está prohibido por el Acta de Sustancias Controladas de 1970 y por las convenciones de las Naciones Unidas. A diciembre de 2014 otros veinte estados han seguido el ejemplo de esas dos jurisdicciones. En la elección de noviembre de 2012, una reforma a la constitución estatal de Colorado y un referendo en el estado de Washington aprobaron el uso recreativo de marihuana y han procedido a establecer las normas para regular y controlar su uso, y en la de noviembre de 2014 Alaska, Oregón y el Distrito de Columbia aprobaron procesos semejantes. Es muy probable que en la elección de noviembre de 2016 otros estados, algunos muy populosos, sigan este ejemplo.

En 2009 Bolivia presentó una solicitud formal a las Naciones Unidas para enmendar la Convención de 1961, con el fin de permitir los usos tradicionales de la coca. Esta fue rechazada en 2011 y Bolivia, siguiendo el procedimiento especificado en la Convención, la denunció y solicitó volver a adherir con reservas, lo que logró en enero de 2013.

En 2008 se organizó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia con la participación de 18 personalidades de la región entre los que sobresalen los expresidentes Ernesto Zedillo (México), César Gaviria (Colombia) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil), el exvicepresidente Sergio Ramírez (Nicaragua), y algunos de los escritores más notables de América Latina como Mario Vargas Llosa (Perú) y Tomás Eloy Martínez (Argentina). En febrero de 2009 la Comisión publicó su informe en el que instó a tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, a reducir el consumo mediante acciones de información y prevención y a focalizar la represión sobre el crimen organizado en lugar de hacerlo sobre los campesinos cultivadores de coca y adormidera y de los consumidores. Además, en su informe la Comisión (2009) invita a los gobernantes y a la sociedad a “evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica, la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal” y a romper el silencio y quebrar los tabúes que bloquean la apertura de un amplio debate sobre el problema de las drogas como precondition para que cada país pueda encontrar soluciones innovadoras, adecuadas a su historia y su cultura.

El informe de la comisión tuvo gran resonancia y actuó como catalizador para formar la Comisión Global de Políticas de Drogas formada por una veinte de personalidades que incluye a los tres expresidentes y a Mario Vargas Llosa, miembros de la Comisión Latinoamericana, además de cuatro expresidentes: Ricardo Lagos de Chile, George Papandreou de Grecia, Jorge Sampaio de Portugal y Ruth Dreyfus de Suiza. Kofi Annan, exsecretario general de las naciones Unidas, Paul Volker, expresidente del Banco Central de los Estados Unidos y George P. Schultz, exsecretario de Estado de los Estados Unidos son probablemente los otros miembros más conocidos. En 2011 la Comisión publicó su primer informe criticando la guerra contra las drogas en el que recomienda:

- *“Terminar con la criminalización, la marginalización y la estigmatización de las personas que usan drogas pero que no hacen ningún daño a otros.*
- *Desafiar los conceptos erróneos comunes acerca de los mercados de drogas, el uso de drogas y la dependencia de drogas en lugar de reforzarlos.*

- *Alentar a los gobiernos a que experimenten con modelos de regulación legal de las drogas a fin de socavar el poder del crimen organizado y para salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos. Esta recomendación se aplica especialmente al cannabis, pero también alentamos otros ensayos de descriminalización y regulación legal que puedan conseguir estos objetivos y proveer modelos para otros.*
- *Ofrecer servicios de salud y tratamiento a los que los necesiten. Asegurar que esté disponible una variedad de modalidades de tratamiento, incluyendo no solo los tratamientos con metadona y buprenorfina, sino también programas de tratamiento asistido con heroína que han probado ser exitosos en muchos países europeos y en Canadá. Implementar programas de intercambio de jeringas y otras medidas de reducción de daños que han probado su efectividad en reducir la transmisión del VIH y otras infecciones de transmisión sanguínea, así como las muertes por sobredosis.*
- *Respetar los derechos humanos de las personas que usan drogas. Abolir las prácticas abusivas llevadas a cabo en nombre del tratamiento —tales como la internación forzada, los trabajos forzados, y los abusos físicos o psicológicos— que contravienen los principios y normas de derechos humanos o que eliminan el derecho a la autodeterminación.*
- *Aplicar en gran medida los mismos principios y políticas antes expuestos a las personas involucradas en los segmentos inferiores de los mercados ilegales de drogas, tales como campesinos, correos, y pequeños vendedores. Muchos de ellos han sido víctimas de violencia e intimidación o son dependientes de drogas. Arrestar y encarcelar decenas de millones de estas personas en las recientes décadas ha llenado las prisiones y destruido vidas y familias, sin por ello reducir la disponibilidad de drogas ilegales o el poder de las organizaciones criminales. Pareciera no haber límite al número de personas que se vinculan con esas actividades para mejorar sus vidas, proveer a sus familias, o para escapar de la pobreza.*
- *Focalizar las acciones represivas en las organizaciones criminales violentas, pero hacerlo de manera de socavar su poder y su alcance, mientras se da prioridad a la reducción de la violencia y la intimidación.*
- *Los esfuerzos para imponer el cumplimiento de la ley no debieran focalizarse en reducir los mercados de drogas per se, sino más bien en reducir sus daños en los individuos, las comunidades y en la seguridad nacional.*
- *Invertir en actividades que puedan prevenir, en primer lugar, que las personas jóvenes usen drogas y segundo, prevenir que los que las usan desarrollen problemas más serios.*
- *Evitar mensajes simplistas al estilo de “solo di que no” y políticas de “tolerancia cero”, y alentar los esfuerzos educativos asentados en información creíble y en programas preventivos que se focalicen en las habilidades sociales y la influencia de los pares. Los esfuerzos preventivos más exitosos son aquellos dirigidos a grupos específicos en riesgo.*
- *Comenzar con la transformación del régimen mundial de prohibición de drogas. Reemplazar las políticas y las estrategias de drogas orientadas por la ideología y la conveniencia política, por políticas económicas responsables y estrategias basadas en la ciencia, la salud, la seguridad y los derechos humanos —y adoptar criterios apropiados para su evaluación.*

- *Revisar la clasificación de drogas que ha resultado en obvias anomalías como la defectuosa categorización del cannabis, la hoja de coca y el MDMA (éxtasis). Asegurar que las convenciones internacionales sean interpretadas y/o revisadas para adaptarlas a una sólida experimentación con la reducción de daños, la descriminalización y las políticas de regulación legal. Romper el tabú acerca del debate y la reforma.*
- *Abora es el tiempo de actuar.”*

En noviembre de 2011 el presidente Juan Manuel Santos de Colombia hizo eco al pronunciamiento de la Comisión Global en un discurso en Londres en el que afirmó que era tiempo de repensar las políticas de drogas. El presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina (feb. 2012- feb. 2016) antes de tomar posición de su cargo expresó su deseo de descriminalizar la marihuana y otras drogas. En Uruguay el presidente José Mujica presentó un proyecto de ley para legalizar la producción y el consumo de marihuana y separar los mercados de esa droga de los de otras más problemáticas. En México, que ha padecido un gran auge en la violencia asociada al narcotráfico, el expresidente Felipe Calderón se ha unido al coro de quienes abogan por cambios en las políticas.

En abril de 2011 la Cumbre de Las Américas en Cartagena le dio a la OEA el mandato de elaborar estudios rigurosos que contribuyeran a abrir un debate sobre políticas de drogas, basado en evidencia científica y que excluyera argumentos puramente ideológicos. Siguiendo el mandato, el informe entregado en mayo de 2013, no hace recomendaciones de política pero sí presenta análisis sobre las consecuencias de que los países establezcan diversas formas de manejar las drogas psicoactivas.

En lo que resta de este capítulo, se analizan la experiencia boliviana con la coca, los problemas que enfrenta el gobierno federal estadounidense con la legalización de la marihuana en Colorado y el Estado de Washington, y el informe de la OEA.

9.4.2. Bolivia, las convenciones y los usos de la coca

En Bolivia el hábito de mascar coca ha sido consuetudinario dentro de los indígenas que conforman aproximadamente el 60 por ciento de la población. La coca ha jugado un papel importante dentro de la cultura indígena y desde la perspectiva indígena, usar coca con fines sociales, recreativos, medicinales e industriales es una forma simbólica de enfrentarse a la cultura impuesta por occidente. Todos los gobiernos bolivianos han reconocido esta situación y han considerado legítimo el uso de la coca en su país. El Congreso boliviano en la Sociedad de Naciones ratificó la Convención de 1925 con reservas:

- El gobierno no aceptó restringir el cultivo y producción de coca ni prohibir el uso de las hojas de coca dentro de la población indígena.
- El gobierno controlaría las exportaciones de coca por medio de un sistema de licencias
- Las exportaciones de coca se harían por lugares específicos y limitados: Villazón, Yacuiba, Antofagasta, Arica y Mollendo (Lema, 1997: 106).

Como se mencionó en el capítulo séptimo, Bolivia logró que el inciso 2 del artículo 14 de la Convención de 1988 rezara: “las medidas adoptadas respetarán los derechos humanos fundamentales y tendrán en cuenta los usos tradicionales lícitos, en dónde hay evidencia histórica de tal uso, y también la protección del medio ambiente”. Bolivia buscó en ese momento un reconocimiento más específico a los usos tradicionales de la coca y firmó la Convención con reservas enfatizando la diferencia entre coca y cocaína y argumentando que la planta de coca no es una droga como se afirma en la lista I de 1961.

Al leer el inciso mencionado, cualquier lector pensaría que de acuerdo con la Convención, para los indígenas bolivianos y peruanos sería lícito mascar coca. Sin embargo, como ocurre frecuentemente con documentos de naturaleza política, aunque parezcan claros, su interpretación puede ser ambigua. Así, las Naciones Unidas han interpretado ese inciso de manera particularmente restrictiva: “La referencia a los ‘usos tradicionales lícitos’ se interpretó en algunos países de la región andina (Bolivia y el Perú) como un reconocimiento de la comunidad internacional de que tales usos (el hábito de mascar coca, el mate de coca) eran un hecho y que se debían tener ‘debidamente en cuenta’, además de contemplar una producción suficiente para satisfacerlos. En cambio, la Convención de 1961 ya había proscrito el hábito de mascar hojas de coca, fumar opio, el uso cuasi médico del opio y todo uso del cannabis que no fuera de ese carácter, así como el cultivo de drogas con esos propósitos. En virtud de la Convención de 1961 los países podían tener reservas de transición con el fin de no obligar a las personas registradas como usuarios para abandonar sus hábitos. El período máximo de transición concedido en virtud de esa Convención finalizaba, en el caso del opio, en 1979 y, en el caso del cannabis y la hoja de coca, el 12 de diciembre de 1989. Sin embargo, en el párrafo 1 del artículo 14 de la Convención de 1988 se explicita que “*cualquier medida adoptada por las Partes para la aplicación de la presente Convención no será menos estricta que las normas aplicables a la erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas (...) conforme a lo dispuesto en la Convención de 1961 (...)*”. Por tal motivo, la JIFE ha señalado que las convenciones y los convenios internacionales existentes en materia de drogas, incluso la

Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, no contemplan la producción lícita para los “usos tradicionales lícitos” (ONUDD, 2008: 211-212). En otras palabras, tener “en cuenta los usos tradicionales lícitos, en dónde hay evidencia histórica de tal uso” no significaba que mascar coca o tomar té de coca fuera lícito.

Esta interpretación es debatible porque primero, apela al inciso 1 del artículo 14 para negar el inciso 2. Según las interpretaciones modernas del derecho, la norma posterior prevalece sobre la anterior. Por consiguiente, los bolivianos esperarían que el inciso 2 fuera una excepción a la norma del inciso 1. De otra manera, no tendría ninguna razón haberlo formulado, a menos de que se tratara de que al redactarlo se hubiera buscado una redacción que garantizara que lo se afirmaba no fuera ni legítimo ni aplicable, es decir, que se hubiera incluido para aparentar que se reconocían los intereses expresados por Bolivia, para luego desconocerlos.

Segundo, la interpretación hace referencia al té de coca como uso tradicional pero no considera sus usos médicos. En Bolivia y Perú todos los médicos la usan como medicina contra el soroche. La pregunta a hacerse es ¿si es necesario que la OMS reconozca la coca como medicina contra el soroche para poder legitimar el consumo de té de coca en las zonas altas andinas? Y si eso se establece, ¿entonces sería legal tomar té de coca en La Paz pero no en Lima?

La reserva boliviana a la Convención de 1988 fue clara:

“La República de Bolivia hace constar su reserva expresa al párrafo 2 del artículo 3 y declara que no se aplicarán a Bolivia aquellas disposiciones del mencionado párrafo, que puedan interpretarse que tipifican como delitos penales el uso, consumo, posesión, adquisición o cultivo de la hoja de coca para el consumo personal.

El ordenamiento jurídico de Bolivia reconoce la naturaleza ancestral del uso lícito de la hoja de coca que para una gran parte de la población de Bolivia se remonta a siglos atrás. Al formular la presente reserva, Bolivia considera lo siguiente:

- La hoja de coca no es, en sí y por sí misma, un estupefaciente o una sustancia sicotrópica.
- El uso y el consumo de la hoja de coca no producen cambios psicológicos o físicos mayores que los que resultarían del consumo de otras plantas y productos de uso libre y universal.
- Para Bolivia semejante interpretación de dicho párrafo va en contra de los principios de su Constitución y de los conceptos básicos de su

ordenamiento jurídico, que expresan el respeto a la cultura, las prácticas legítimas, los valores y los atributos de las nacionalidades de las que se compone la población de Bolivia.

- El uso de la hoja de coca para fines médicos está muy extendido en la práctica de la medicina tradicional, y su validez recibe el apoyo de la OMS y la confirmación de los hallazgos científicos.
- La hoja de coca puede utilizarse para fines industriales.
- El uso y consumo de la hoja de coca está muy extendido en Bolivia, por lo que, si se aceptara la interpretación del párrafo arriba mencionado, una gran parte de los habitantes podrían ser considerados como delincuentes y condenados como tal; por consiguiente, dicha interpretación no podrá aplicarse.
- Debe hacerse constar que la hoja de coca se transforma en clorhidrato, sulfato y pasta de cocaína cuando se le somete a procesos químicos en los que se utilizan precursores, equipos y materiales que no se fabrican ni se originan en Bolivia.
- La República de Bolivia seguirá adoptando las medidas legales necesarias para controlar el cultivo de la coca, así como la utilización, adquisición y consumo ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”.

Esta reserva lleva a hacerse una pregunta: ¿qué pasó en Bolivia entre la Convención de 1961 cuando se comprometió a acabar con los usos tradicionales de la coca y la Convención de 1988? La respuesta es simple: la estructura de poder en el país cambió y con ello, el paradigma que inspiraba las políticas del gobierno¹⁷⁹.

Aunque mascar coca era un hábito practicado por siglos, este era asociado a los indígenas peruanos y bolivianos, pero rechazado por los blancos y mestizos urbanos, especialmente en el Perú. El desarrollo de las políticas hacia la coca en ambos países fue diferente.

Durante los primeros 60 años del siglo pasado en Perú, y en menor grado en Bolivia, hubo un debate importante de política pública sobre la coca que ilustra los conflictos entre paradigmas¹⁸⁰. Muchos estudiosos y políticos consideraban la coca un instrumento de explotación utilizado por los grandes hacendados que pagaban parte del salario de sus peones en hojas de coca y por los dueños de minas que les daban coca a los mineros para que pudieran trabajar largas horas en los socavones sin alimentos.

¹⁷⁹ Carter (1983), Carter y Mamani (1986), Arze Quintanilla, editor, (1990), el Instituto Boliviano de Biología de la Altura (1997), Henman (1995), Spedding (1994), Weil y Weil (1993) y Laserna (1995 y 1996).

¹⁸⁰ Los capítulos 5, 6 y 7 de Gagliano (1994) reseñan esta historia.

No sorprende que el principal apoyo a la producción y al uso tradicional de la coca viniera de los hacendados y los dueños de las minas (Gagliano, 1994: 128-131). Aunque hubo médicos que valoraban los usos medicinales de la coca, otros insistían en que sus cualidades anoréxicas contribuían a la desnutrición.

En 2009, el Gobierno boliviano solicitó que Naciones Unidas modificara la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. La enmienda propuesta eliminaría la prohibición que pesa sobre la masticación de la hoja de coca, sin afectar el sistema mundial estricto de fiscalización al que están sometidos el cultivo de coca y la cocaína.

A partir de ese momento, los países disponían de 18 meses para impugnar la enmienda solicitada por Bolivia. La fecha se venció el 31 de enero de 2011. La propuesta de enmienda presentada por Bolivia ante la ONU surgió a raíz de que la nueva Constitución del país, aprobada en 2009, reconoce que la hoja de coca forma parte integral de la *herencia cultural* de Bolivia.

Bolivia siempre ha tenido un mercado de coca legal y, en el 2005, el Ministerio de Cultura declaró *la masticación de la hoja de coca como patrimonio cultural inmaterial de la nación*. Argentina también reconoce legalmente el uso de la hoja de coca y protege los derechos de sus consumidores.

Colombia permite el uso tradicional de coca en sus reservas indígenas. El Artículo 7º de la Ley 30 de 1986 establece que se “*reglamentarán los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de éstas por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura*”. Infortunadamente hasta hoy este artículo no ha sido reglamentado.

Como se mostró en el capítulo sexto, las convenciones sobre estupefacientes son muy difíciles de cambiar porque quienes las han formulado han buscado blindarlas por muchos medios. Basta con que un país-parte de la Convención impugne un cambio solicitado, para que éste no sea aceptado.

Los resultados del esfuerzo boliviano fueron interesantes y muy significativos:

- Dieciocho países objetaron: Alemania, Bulgaria, Canadá, Eslovaquia, Estados Unidos, Estonia, Dinamarca, Francia, Italia, Japón, Letonia, Malasia, México, Reino Unido, Rusia, Singapur, Suecia y Ucrania.
- Tres países que habían objetado retiraron su objeción: Colombia, Egipto y Macedonia.

Finalmente, dos países apoyaron la solicitud: Ecuador y Uruguay. Ante esa votación, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECO-SOC) tuvo tres opciones:

- Simplemente rechazar la enmienda propuesta sin tomar ninguna medida. Lo cual frustraba las aspiraciones bolivianas;
- adoptar la enmienda sin que se aplicara a los países que la objetaron (no se podría mascar coca en ellos), lo cual sería rechazado por los Estados Unidos y los demás objetores; o
- convocar una Conferencia de las Partes de la Convención para discutir el hábito de mascar coca. Esta opción, que parecería razonable, es algo que muchos países preferirían evitar.

Enfrentado ante este dilema, el ECOSOC optó por la primera opción lo cual colocó a Bolivia ante una disyuntiva: o aceptaba la decisión, o se retiraba de la Convención de 1961. Si hacía esto último tendría dos opciones: quedar fuera de la Convención o volver a adherir con reservas en cuyo caso tendría que volver a una votación dentro de las Partes de la Convención en la que para rechazar la adhesión bastaría con que la tercera parte votara en contra, es decir, 63 países.

Ante eso, Bolivia optó por denunciar la Convención y luego pidió adherir con reservas. Sin embargo, aunque Bolivia ha seguido todos los pasos fijados en la Convención de 1961, Hamid Ghodse, el presidente de la JIFE en el prefacio de su informe anual del 2012 condena abiertamente esta decisión boliviana: “La Junta ha observado con hondo pesar este paso sin precedentes del Gobierno boliviano y expresa su preocupación, entre otras cosas porque, si bien la denuncia en sí es técnicamente admisible a tenor de la Convención, va contra el objeto fundamental y el espíritu de dicho instrumento. Si la comunidad internacional adoptara un sistema en el que los Estados Parte se sirvieran del mecanismo de denuncia y nueva adhesión con reservas, la integridad del sistema de fiscalización internacional de drogas se vería menoscabada y se pondrían en peligro los logros conseguidos en los últimos 100 años”.

La experiencia de la solicitud boliviana deja algunas lecciones importantes:

- Primero, además de Estados Unidos y Rusia, los países objetores al hábito de mascar coca incluyen a la mayoría de la población de Europa Occidental y del mundo. En efecto, todos los miembros del G-8 votaron en contra.
- Segundo, esta objeción ocurrió a pesar de que la mayoría de estos países tienen e implementan políticas de reducción de daño respecto del consumo de drogas ilegales.

- Tercero, lo anterior resalta otro punto. Quienes abogan por el prohibicionismo no consideran la situación actual como un equilibrio estático, sino que están dispuestos a luchar por *fortalecer* el RICD. Para ellos la prohibición del hábito de mascar coca es un logro que obtuvieron hace años y su legalización una derrota en la lucha por eliminar todos los usos no médicos de las drogas.
- Cuarto, el conflicto entre prohibición del hábito y derechos humanos no se percibe como relevante dentro del grupo de los objetores.
- Quinto, el debate sobre el RICD es en alto grado un choque de paradigmas y culturas. La cultura occidental domesticó el alcohol y el tabaco y diseñó el RICD, pero para ella la coca todavía es forastera e inaceptable.
- Sexto, México, que había liderado el movimiento crítico de las convenciones en la década de los noventa, rechazó la solicitud boliviana
- Séptimo, para lograr cambios en las convenciones, así sean menores, es necesario que el cambio sea propuesto por una coalición de países comprometidos con él, a menos que la propuesta venga de un país muy poderoso.
- Octavo, la crítica del presidente de la JIFE muestra una interpretación interesante del espíritu de la norma, un concepto metafísico sobre el cual no hay consenso en el derecho. Esta crítica afirma implícitamente que limitar los usos de las drogas psicoactivas a la medicina y la ciencia no es un instrumento para lograr fines de política pública, como disminuir los costos y maximizar los beneficios sociales, sino que es un fin en sí mismo que se interpreta como el espíritu de la norma.

En respuesta al rechazo del ECOSOC Bolivia se retiró de la Convención y solicitó volver adherir con una reserva:

“El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca; el consumo y uso de la hoja de coca en su estado natural; para fines culturales y medicinales; como su uso en infusión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en la extensión necesaria para estos propósitos lícitos. Al mismo tiempo, el Estado Plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas”.

De acuerdo con la Convención, para negar el ascenso de Bolivia era necesario el voto negativo de un tercio de los países Parte, es decir, 63 de 189 Partes de la Convención. En esta ocasión solamente hubo 15 objetores: los Estados Unidos que habían votado seis meses antes de la fecha límite para enviar un mensaje a los demás países, el Reino Unido, Suecia, Italia, Canadá, Francia, Alemania, Rusia, Holanda, Portugal, Finlandia, Israel, Irlanda, Japón y México. Otra vez, el G-8 se opuso en

bloque, sin embargo, Israel fue el único país fuera de Norte América (incluyendo a México) y Europa Occidental que votó en contra. Esto muestra implícitamente que la gran mayoría de los países no consideran que mascar coca sea un comportamiento que debe estar restringido por la Convención.

En la reunión de la CND de marzo de 2013 Evo Morales hizo otra presentación repartiendo hojas de coca, y expresó su meta de explorar otros usos industriales posibles de la coca. En esa reunión el presidente de la JIFE reconoció el éxito de Bolivia al volver a adherir a la Convención y le recordó todas las obligaciones que el país tiene con respecto del control del mercado de coca para evitar el desvío de la producción legal hacia la producción de cocaína. Es claro que un problema importante que Bolivia debe enfrentar es el establecimiento de un sistema de control efectivo.

9.4.3. Marihuana recreativa en Colorado y el Estado de Washington y los problemas del Gobierno Federal¹⁸¹

No cabe duda que las medidas resultado de las votaciones en los estados de Colorado y Washington contradicen las interpretaciones de las convenciones que durante más de 50 años han negado cualquier uso no médico o científico de las drogas controladas, inclusive la marihuana, es una violación de las convenciones. Sin embargo, el gobierno federal enfrenta fuertes obstáculos para lograr que los Estados de la Unión cumplan con las convenciones.

A. Las ambigüedades constitucionales y el Acta de Sustancias Controladas

La Constitución americana busca balancear diversas metas e intereses conflictivos, y este balance evoluciona y cambia en el tiempo a través de las interpretaciones que la Corte Suprema hace de la Constitución. Cuando las políticas de drogas son objeto de examen por parte de la Corte Suprema, esta debe decidir cómo lograr equilibrios entre diversos artículos de la Constitución que aparentemente se contradicen.

La Cláusula de la Supremacía. El Artículo VI, Cláusula 2 de la Constitución dice: “La presente Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se aprobaran y todos los tratados celebrados o que se celebraren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la suprema ley del país. Los jueces

¹⁸¹ Esta sección se basa en Thoumi (2013a).

de cada estado estarán obligados a observarla aun cuando hubiere alguna disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier estado.” Este artículo sienta las bases de la *Doctrina de la Prevalencia*¹⁸² de la ley federal sobre las leyes estatales. A cualquier lego que lea esta cláusula le parece claro que los Estados deben cumplir los tratados internacionales suscritos por el gobierno federal. Sin embargo, como frecuentemente sucede con el derecho, las cosas no son tan simples como parecen.

Límites a los poderes del gobierno federal. La Décima Enmienda provee que “Las facultades que esta Constitución no delegue a los Estados Unidos, ni prohíba a los Estados, quedan reservadas respectivamente a los Estados o al pueblo.” Es decir, los Estados soberanos que conforman la Unión le han cedido al gobierno federal algunos poderes “enumerados”. Estos son limitados y no pueden ser excedidos por el gobierno federal. Por eso, las decisiones de la Corte Suprema con respecto a conflictos entre los Estados y el gobierno federal deben estar basadas en dichos poderes y con frecuencia apelan a, por ejemplo, la “*cláusula de comercio*” (Artículo I, Sección 8, Cláusula 3 de la Constitución) que reza: “El Congreso tendrá facultad para reglamentar el comercio con naciones extranjeras, así como entre los estados y con las tribus indias”.

Libertad de religión y de expresión. La Primera enmienda de la Constitución afirma: “El Congreso no aprobará ninguna ley con respecto al establecimiento de religión alguna, o que prohíba el libre ejercicio de la misma o que coarte la libertad de palabra o de prensa; o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar del Gobierno la reparación de agravios.” De acuerdo con esta enmienda, el lego concluiría que el uso de drogas psicoactivas en ceremonias religiosas está protegido por la Constitución. En efecto, esta fue la razón por la cual durante la prohibición al alcohol (1920-1933) el uso ceremonial del alcohol y la producción para ese fin fueron permitidos. Así, tanto los cristianos como los judíos pudieron celebrar sus ritos sin restricciones.

La aplicación de las políticas de control de drogas enfrenta otros obstáculos constitucionales, además de los que surgen de los conflictos entre los poderes del gobierno federal y de los gobiernos estatales, porque la Constitución limita muchas de las posibles acciones de la policía y otros órganos del Estado encargados del cumplimiento de la ley. La Cuarta Enmienda a la Constitución impone restricciones a la aplicación de las políticas de drogas: “No se violará el derecho del pueblo a la seguridad de sus perso-

¹⁸² “*Preemption*”.

nas, hogares, documentos y pertenencias, contra registros y allanamientos irrazonables, y no se expedirá ningún mandamiento, sino a virtud de causa probable, apoyado por juramento o promesa, y que describa en detalle el lugar que ha de ser allanado, y las personas o cosas que han de ser detenidas o incautadas.” La pregunta que surge de la cuarta enmienda es simple: ¿qué métodos puede usar el gobierno para hacer cumplir sus políticas de drogas?

La Cláusula de la Supremacía y la Primera y Décima Enmiendas generan un grado importante de ambigüedad legal con respecto a la producción, comercio y consumo de drogas psicoactivas porque requieren que los gobiernos federal y estatales cumplan con el RICD, pero no definen la línea que separa los poderes del gobierno federal de los de los estados e imponen fuertes restricciones a la capacidad del gobierno federal para hacer que los Estados cumplan con dicho régimen y con las políticas federales. La Cuarta Enmienda prevé restricciones a la fiscalización por parte del Estado y como se verá más adelante, restringe lo que el Estado puede hacer para controlar la producción, tráfico y consumo de drogas.

El instrumento que usa el gobierno federal para formular sus políticas de drogas es el *Acta de Sustancias Controladas* (ASC) como Título II del *Acta Comprensiva de Prevención y Control del Abuso de Drogas* de 1970. El ASC sienta las bases de la política de drogas del gobierno federal que regula la manufactura, importación, posesión, uso y distribución de ciertas sustancias reguladas. El ASC surgió en reacción al aumento en el consumo de drogas psicoactivas durante la década de los sesenta pero originalmente no fue muy punitiva. De acuerdo con la historia clásica de las drogas en los Estados Unidos el ASC consolidó las normas federales sobre drogas pero fue relativamente flexible con relación a las políticas, reflejando en parte un grado de tolerancia hacia las drogas que prevaleció entre 1968 y 1973 (Musto, 1993: 293-294).

El ASC siguió el modelo de lista establecido en la Convención Única de 1961 y creó cinco listas de drogas sujetas a diferentes controles dependiendo del grado de peligro que se estimaba que tenían. El ASC ha tenido varias enmiendas en respuesta a los cambios en los mercados de drogas ilícitas internacionales y dentro de los Estados Unidos y a los cambios en tecnología que han afectado dichos mercados. En 1976 para regular las nuevas máquinas e instrumentos utilizados en medicina para tratar pacientes; en 1978 para satisfacer los requisitos de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; en 1984 para aumentar las sentencias para reincidentes y para quienes traficaban cerca de colegios; en 1986 pa-

ra controlar las drogas análogas a las incluidas en las listas I y II del ASC; en 1988 para cumplir con la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 que requería regular un grupo de precursores químicos; en 1993 en respuesta al creciente tráfico de metanfetamina; y en 2008 para exigir una receta legítima para poder comprar drogas en las farmacias por internet.

B. El enfrentamiento entre los Estados y el gobierno federal

El problema de la política de drogas radica en establecer qué poderes tiene el gobierno federal para hacer prevalecer el ASC y la Cláusula de Supremacía. Sin embargo, la solución a este problema no es clara porque depende de la interpretación que las cortes den a las leyes y a la Constitución. Varios trabajos recientes (Garvey, 2012, Mikos, 2012, Taylor, 2013) estudian las medidas sobre marihuana medicinal adoptadas por 18 estados más el Distrito de Columbia y la legalización del uso recreativo de marihuana en los estados de Colorado y Washington. Bajo la Cláusula de la Supremacía, las leyes federales generalmente prevalecen sobre las estatales. Sin embargo, en el caso de la marihuana y de las drogas controladas en el ASC las cortes no han interpretado de esa manera la relación entre las normas federales y estatales y han considerado que cuando el congreso aprobó el ASC no pretendió suplantar todas las leyes estatales relativas a las sustancias controladas. Las cortes han considerado esta relación dentro de un contexto de dos entes soberanos, cada cual con su propia legislación sobre drogas y con sistemas independientes para hacer cumplirlas. Por eso, algunas conductas prohibidas por uno de los soberanos pueden no ser prohibidas por el otro. Por eso, las leyes estatales y federales sobre la marihuana pueden ser inconsistentes, lo que hace que algunas conductas sean ilegales dentro del ámbito federal pero no dentro del estatal y viceversa (Garvey, 2012, Mikos, 2012). Para entender cómo se han resuelto estas ambigüedades e inconsistencias es necesario analizar las sentencias de la Corte Suprema.

C. Las sentencias de la Corte Suprema sobre drogas.

En la década del 2000 hubo dos sentencias importantes sobre drogas que ilustran la forma en la que la Corte Suprema ha enfrentado los conflictos entre la Constitución y el ACS. Estas sentencias fueron la del 2005 *Gonzales v. Raich* sobre marihuana medicinal en California y la del 2006 *Gonzales v. O Centro Espirita Beneficiente Uniao do Vegetal* sobre ayahuasca (yagé) en Nuevo México.

La decisión del 2005 sobre marihuana medicinal es muy reveladora. Angel Raich y Diane Monson demandaron al gobierno federal después de que

agentes de la DEA confiscaran y destruyeran 6 plantas de marihuana que cultivaban para uso personal de Raich por recomendación de su médico, lo cual era consistente con la ley californiana de la marihuana medicinal. El argumento de la demanda fue que la “prohibición categórica” de la ASC aplicada a la manufactura y posesión intraestatal de marihuana excedía los poderes del Congreso bajo la Cláusula de Comercio, pero la Corte Suprema en una decisión de 6 votos contra 3, afirmó de manera clara que la prohibición federal estaba dentro de la autoridad constitucional del Congreso (Garvey, 2012). El argumento de la Corte se basó en que, aunque la cantidad de marihuana era muy pequeña, la jurisprudencia precedente había establecido firmemente los poderes del Congreso para regular actividades puramente locales que “hicieran parte de la clase de actividades que tienen un efecto importante sobre el comercio interestatal”. Por eso, dejar la marihuana cultivada para autoconsumo por fuera del control federal tendría efectos importantes sobre el mercado nacional de marihuana. Sin embargo, la Corte no decidió en este caso si la Cláusula de Comercio hacía que las leyes federales prevalecieran sobre cualquier posesión y uso de marihuana dentro de un estado.

A pesar de la decisión de la Corte, el disenso expresado por la Magistrada Sandra Day O'Connor, la primera mujer miembro de la Corte Suprema, conservadora nominada por Ronald Reagan, es muy revelador: “Este caso ejemplifica el papel de los Estados como laboratorios. Los poderes policiales básicos de los Estados siempre han incluido la autoridad para definir la ley criminal y proteger la salud, seguridad y bienestar de sus ciudadanos. California en ejercicio de esos poderes, primero en las urnas y luego por codificación legislativa, llegó a su propia conclusión con respecto de la difícil y sensitiva pregunta si la marihuana debería estar disponible para aliviar dolores y sufrimientos severos. La Corte al sancionar hoy una aplicación del Acta de Sustancias Controladas, acaba ese experimento, sin tener prueba alguna de que el cultivo personal, la posesión y el uso de la marihuana para fines medicinales, aunque esto se viera como una actividad económica, tienen un efecto sustancial sobre el comercio interestatal.” Esta opinión es sugestiva de lo que la Corte podría juzgar en los casos de Colorado y del estado de Washington.

En el 2006 la Corte Suprema dictó una sentencia en el caso de la ayahuasca (yagé), una planta amazónica utilizada en algunos ritos religiosos. La ayahuasca contiene dimetiltriptamina (DMT), un alucinógeno incluido en la lista I de la Convención de 1971 y en la lista I del ASC. La decisión fue en el caso *Gonzales v. O Centro Espirita Beneficiente Uniao do Vegetal*, una religión con unos 30.000 adherentes en Brasil y con presencia en algunos lugares

de los Estados Unidos. Esta religión cree que beber te de ayahuasca les ayuda a comprender a Dios y el propósito de la vida, por lo que lo utiliza en sus ceremonias religiosas (Beyer, 2006).

Después de que inspectores de aduana confiscaran un envío y amenazaran enjuiciar a los miembros del grupo acusándolos de violar leyes federales, el grupo alegó que sus prácticas religiosas estaban protegidas por el *Acta de Restauración de las Libertades Religiosas*¹⁸³ y había ganado la demanda en la Corte de Distrito y en el Tribunal de Apelaciones del Décimo Circuito. El Departamento de Justicia de la administración Bush apeló la decisión ante la Corte Suprema.

De acuerdo con el Acta de Restauración de las Libertades Religiosas, aprobada por el Congreso en parte para proteger el uso del peyote en la Iglesia Nativa Americana¹⁸⁴, el gobierno debe demostrar que tiene un “interés estatal superior”¹⁸⁵ para restringir la libertad religiosa y debe usar los “métodos menos restrictivos” posibles para satisfacer dicho interés. De acuerdo con el presidente de la Corte Suprema el gobierno no pasó la prueba requerida y la Corte votó unánimemente a favor del grupo religioso (Beyer, 2006).

En febrero y marzo de 2013 la Corte Suprema emitió dos sentencias que muestran las limitaciones constitucionales que enfrenta la policía para hacer cumplir las políticas de drogas. El caso de *Florida v. Jardines* es el más interesante. En 2006 la policía recibió una pista anónima sobre la presencia de marihuana en una casa con jardín. Un oficial de la policía fue a la vivienda acompañado de un perro entrenado en encontrar drogas ilegales. El oficial con el perro atravesaron el jardín para llegar a la puerta de la casa y allí el perro se sentó indicando que había olido alguna droga. El policía entonces obtuvo la orden de allanamiento con la que entró a la casa y encontró 179 plantas equivalentes a más de 25 libras de marihuana, cuyo valor se estimó en USD700.000. El ocupante de la casa, Joelis Jardines, fue capturado tratando de escapar.

El voto de la Corte Suprema fue 5-4 en favor de Jardines y declaró inconstitucional la acción de la policía porque la participación del perro fue un registro y allanamiento irrazonable, debido a que no había causa probable sino una mera sospecha sin evidencia. La Corte concluyó que si el policía hubiera olido la marihuana la solicitud de la orden de allanamiento habría sido obtenida legalmente, pero la nariz del perro equivalía a un

¹⁸³ “*Religious Freedom Restoration Act*”.

¹⁸⁴ “*Native American Church*”.

¹⁸⁵ “*Compelling Interest*”.

instrumento que violaba la privacidad de la vivienda de Jardines. En este caso la nariz del perro se consideró semejante a utilizar binoculares para espiar dentro de la casa, lo cual viola el derecho a la privacidad. Según la Corte, “todo individuo tiene el derecho de retirarse a su hogar y permanecer en él libre de cualquier intrusión del gobierno”. Postdata: A finales de 2013 Joelis Jardines estaba en la cárcel purgando una sentencia por otros delitos.

En el otro caso, *Harris v. Florida*, un policía paró un camión en carretera y su perro indicó erradamente que había drogas. Sin embargo, al registrar el contenido del camión se encontraron precursores químicos legales utilizados en la producción de anfetaminas. En este caso, a pesar del error del perro, la Corte unánimemente consideró constitucional la acción porque estimó que había habido causa probable.

Hay otras jurisprudencias de la Corte Suprema que también influyen sobre la capacidad del gobierno federal para hacer cumplir tratados internacionales. En 1957 en el caso *Reid v. Covert* la Corte decidió que la Constitución prevalece sobre los tratados internacionales ratificados por el Senado.

En este caso un tribunal militar de los Estados Unidos en la Gran Bretaña encontró a la Sra. Covert culpable de haber asesinado a su esposo. El Sr. Covert era un militar estadounidense. Cuando se cometió el crimen, había un acuerdo entre los dos países que le daba a las cortes militares de los Estados Unidos jurisdicción exclusiva sobre los crímenes cometidos en la Gran Bretaña por los militares estadounidenses y sus familias. La Corte concluyó que los ciudadanos americanos tenían derecho a la protección proporcionada por la Carta de Derechos aunque estuvieran en el extranjero. En este caso, la Sra. Covert tenía la protección de la Quinta Enmienda a no inculparse y de la Sexta Enmienda a un juicio que siguiera el debido proceso. La Corte concluyó que la sentencia era inconstitucional.

El argumento implícito en la sentencia de la Corte Suprema fue que el gobierno federal era un agente y que el principal eran los Estados y el Pueblo. En el caso de la Gran Bretaña la situación era semejante. Los tratados internacionales son acuerdos entre agentes y estos no pueden exceder los poderes que los principales les han dado a los agentes. Por eso, para que un tratado prevalezca, sería necesario reformar la Constitución¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Este es un argumento utilizado por los Estados Unidos para no aceptar que la Corte Internacional de Justicia juzgue a los militares estadounidenses por crímenes cometidos en el extranjero.

Estas decisiones reflejan que las políticas de drogas en los Estados Unidos son fundamentalmente un asunto interno. Las decisiones de la Corte Suprema no hacen referencia alguna al RICD. Lo mismo ocurre con las discusiones posteriores a las votaciones en Colorado y el estado de Washington en las cuales el RICD o los compromisos internacionales del país casi nunca se mencionan. Las obligaciones adquiridas internacionalmente por los Estados Unidos en el mejor de los casos son una pequeña nota de pie de página en la discusión.

D. ¿Qué tanto puede hacer el gobierno federal?

García (2013) resume las diferentes clases de acuerdos internacionales y las formas en las que se aplican en el país: los tratados de ejecución inmediata “tienen fuerza de ley sin necesidad de una acción posterior del Congreso. Las estipulaciones de los tratados que no son de ejecución inmediata requieren legislación que le proporcione a las agencias de los Estados Unidos la autoridad legal para desarrollar las funciones y obligaciones contempladas en los acuerdos o para que las partes privadas puedan hacerlas cumplir por medio de las cortes” (p. 6). Los acuerdos de ejecución inmediata tienen un estatus similar al de los estatutos federales: son superiores a las leyes estatales pero inferiores a la Constitución. Pero los tratados o acuerdos ejecutivos que no son de ejecución inmediata tienen un estatus limitado y su aplicación está determinada por la legislación y reglamentos que los regulan.

Esta situación genera varias preguntas importantes sobre la constitucionalidad de las acciones de las tres ramas del gobierno federal con respecto a la marihuana. Primero, ¿tiene el Congreso poder para prohibir la producción, posesión y distribución de marihuana? Segundo, ¿qué tanto puede el gobierno federal ordenar a los estados la adopción de leyes semejantes a las federales o que hagan cumplir la prohibición federal? Tercero, ¿pueden las leyes federales suplantar los esfuerzos de los estados para regular la marihuana? Y cuarto, ¿hasta qué punto el Departamento de Justicia está obligado a hacer cumplir la prohibición? (Garvey, 2012).

Las respuestas a todas estas preguntas son ambiguas. Las fricciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales han sido una constante en la historia del país y la línea divisoria entre los poderes de cada uno ha sido continuamente cuestionada y alterada por las cortes. La respuesta a la primera pregunta es simple: en algunos casos si y en otros no. Si la producción, posesión o distribución de marihuana tienen efectos sobre el comercio interestatal, la respuesta es positiva. En otros casos como dictaminó la Corte en el caso de *Florida v. Jardines* la respuesta es negativa. Las dos siguientes

preguntas se centran en el conflicto entre la Cláusula de la Soberanía y la Décima Enmienda. Por eso, muchos de los debates sobre políticas tienen que ver con quien tiene el poder de formular e implementar las políticas del gobierno federal en los estados. La ambigüedad inherente al sistema hace que muchas de las decisiones de las cortes, incluyendo las de la Corte Suprema, sean impredecibles y puedan cambiar con el correr del tiempo, porque dependen de las opiniones de los magistrados del momento, más que del mismo sistema¹⁸⁷.

En el caso de la marihuana el Departamento de Justicia argumentó que de acuerdo con la Cláusula de la Supremacía, su cultivo para autoconsumo medicinal es ilegal independientemente de las leyes estatales, o sea que las leyes federales prevalecen sobre las estatales. Sin embargo, la Corte no resolvió el conflicto que permite que las leyes estatales que contradigan a las federales y vice versa.

Como la Décima Enmienda se centra en los “poderes enumerados” transferidos por los estados al gobierno federal, su interpretación define la línea que separa los poderes del gobierno federal de los de los estados. Inicialmente la Corte Suprema interpretó que la enmienda establecía algunas funciones centrales de los estados que quedaban fuera de la autoridad del gobierno federal, pero con el tiempo la opinión de la Corte evolucionó y ha sido más restrictiva con el fin de proteger a los estados en contra de los esfuerzos del gobierno federal de aumentar sus funciones a costa de las de los estados (Garvey, 2012). Por eso, las Cortes han argumentado que los estados no tienen obligación de hacer cumplir muchas leyes federales, inclusive las de la marihuana.

De acuerdo con las cortes, para que las leyes federales sobre marihuana prevalezcan sobre las estatales es necesario probar que el ASC esté en “conflicto positivo” con las leyes estatales. Para que ese sea el caso, se requiere demostrar que las leyes estatales hacen que sea “físicamente imposible” cumplir con las leyes federales, o que la ley estatal es un obstáculo para lograr y ejecutar todos los propósitos y objetivos del Congreso al aprobar su ley (Garvey, 2012). En el caso de Colorado y el estado de Washington las cortes deberán decidir si uno o ambos requisitos se cumplen. La decisión de la Corte Suprema en este caso es impredecible teniendo en cuenta su tendencia durante las últimas décadas a fortalecer los derechos de los estados.

¹⁸⁷ Por eso también, las nominaciones a la Corte Suprema, cuyos nombramientos son de por vida, se han convertido en un instrumento utilizado por todos los presidentes para promover sus agendas de política más allá de sus períodos presidenciales.

Mikos (2012) resalta algunos de los obstáculos que enfrenta el gobierno federal para imponer sus leyes sobre la marihuana. Primero, la Corte Suprema no ha logrado resolver claramente el asunto de la prevalencia de las leyes federales. Es decir, la Corte no ha definido la línea que separa claramente los poderes “enumerados” de los “no enumerados” (pp. 9-10). Segundo, la Corte Suprema y el Congreso no han fortalecido la capacidad del gobierno federal para hacer cumplir leyes relacionadas con la marihuana.

La Corte Suprema nunca ha concluido que el Congreso tiene poder para evitar que los estados permitan comportamientos privados, aunque estén prohibidos por leyes del Congreso. Además, el Congreso le ha dejado a los estados el campo de la regulación de las drogas. En la misma forma en que el Congreso no puede ordenarle a los estados que criminalicen comportamientos, tampoco puede ordenarles que mantengan o establezcan prohibiciones. Además, los agentes estatales encargados de hacer cumplir las leyes no tienen obligación de colaborar con el gobierno federal en sus esfuerzos para hacer cumplir sus leyes. El Congreso puede exhortar a los estados para que cumplan las leyes federales, pero no pueden forzarlos a que lo hagan (p. 11-21).

La respuesta a la pregunta sobre la obligación del gobierno federal de hacer cumplir las leyes sobre la marihuana es también ambigua. Todo organismo encargado de hacer cumplir la ley enfrenta dos restricciones: primero, los recursos son siempre limitados, lo que obliga a establecer prioridades para asignarlos. Segundo, debe proceder de acuerdo con la ley. Las restricciones financieras obligan a todas las agencias a escoger qué crímenes atacar, cuáles prevenir, qué criminales enjuiciar, en qué áreas geográficas concentrar sus actividades, etc. Las agencias también deben respetar normas sobre discriminación, uso de fuerza, procedimientos para obtener evidencia, etc. Las restricciones financieras y el apego a las leyes implican algún grado de impunidad porque no es posible atacar a todas las acciones criminales. Estas restricciones han llevado a formular y aplicar la doctrina de la “*discrecionalidad fiscalizadora*” que le da al Departamento de Justicia una amplia laxitud con respecto de sus esfuerzos para hacer cumplir las leyes federales. Por eso, aunque la producción, comercio, y consumo de marihuana son ilegales a nivel federal, el Departamento de Justicia no está obligado a hacer cumplir dichas leyes en estados cuyas leyes estén en conflicto con las estatales. La decisión de cómo, dónde y cuándo tratar de hacer cumplir las leyes federales sobre la marihuana es un asunto de política del gobierno federal.

Todo lo anterior lleva a concluir que el gobierno federal tiene poco poder para forzar a los estados a cumplir con las leyes que prohíben el uso recreativo de la marihuana. Además, otros elementos reducen ese poder. La realidad política actual actúa en detrimento de dicho poder. Los conflictos entre las leyes estatales y federales sobre la marihuana tienden a hacer más laxos los comportamientos sobre su uso. Los problemas económicos y fiscales del país han reforzado la desconfianza que muchos ciudadanos tienen del gobierno federal; el uso bastante común de la marihuana también ha hecho que se haya perdido el estigma que tenía en el pasado.

El asunto de los derechos individuales presenta otro obstáculo al gobierno federal. En el pasado varios casos en los que la ley federal prevaleció sobre las leyes estatales tenían que ver con la defensa de derechos cívicos enfrentados a leyes estatales discriminatorias. Esto fue lo que ocurrió en los años sesenta cuando el gobierno federal obligó a los Estados a eliminar la segregación racial en la educación y vivienda y los obstáculos al voto de las minorías raciales. Hoy la situación es inversa: el movimiento promotor del uso recreativo de la marihuana argumenta que es un derecho personal, lo que implica que el gobierno federal esté restringiendo derechos.

9.4.4. El Informe de la OEA o “Informe Insulza”

Siguiendo el mandato de la Cumbre de las Américas, la OEA procedió a elaborar un estudio y a presentar varios escenarios de posibles desarrollos futuros. Estos trabajos no se proponían hacer recomendaciones, sino sentar las bases para un debate, que basado en evidencia científica, permita avanzar en la formulación y la puesta en marcha de las políticas de drogas, trascendiendo en lo posible las posiciones ideológicas o las basadas en emociones y sentimientos. Los escenarios, por su parte, sin el ánimo de plantear proyecciones, debían presentar historias sobre cómo podría evolucionar la situación durante los próximos doce años. Estas historias debían ser “(...) *relevantes, desafiantes, factibles y claras*, puesto que solo así serán útiles para los diálogos estratégicos que emprenderán los líderes del hemisferio sobre la mejor forma de enfrentar la problemática de las drogas.”

El mandato de la Cumbre fue un gran desafío para la OEA, un organismo donde las posiciones deben reflejar intereses nacionales y los argumentos científicos que se seleccionan buscan, por lo general, apoyar esos intereses.

A pesar de estos obstáculos, la OEA hizo un esfuerzo encomiable para involucrar a profesionales con experiencia práctica, funcionarios encargados de formular y poner en marcha políticas de drogas dentro y fuera del Estado, académicos y políticos expertos en el tema.

A. Estudios de base

Se produjeron varios informes sobre temas importantes:

- **Drogas y salud pública:** resume los efectos de las drogas sobre el cuerpo humano, evalúa la situación del consumo en el hemisferio y subraya la relación entre medio ambiente y conducta individual. Concluye que se precisa un enfoque integral para prevenir y tratar las adicciones, incluyendo a las drogas legales, y para rehabilitar a los adictos.
- **Drogas y desarrollo**¹⁸⁸: resalta los factores sociales de riesgo como la desigualdad, la exclusión social, las crisis económicas, la corrupción, la debilidad del Estado y la falta de gobernabilidad, que hacen vulnerables a los países latinoamericanos y caribeños. Estos factores son un caldo de cultivo para la producción, el tráfico y el consumo de drogas: así, las drogas actúan como detonantes que agravan muchos problemas sociales, pero no son causa de ellos.

Las drogas ilegales son una carga para la economía legal, debilitan el tejido social y la gobernabilidad democrática. De ahí la importancia de fortalecer la integración y la cohesión social, las instituciones (normas de comportamiento), el Estado y la sociedad civil. O puesto esto en frases simples, de que las políticas no sean contra las drogas sino de drogas, que no se concentren en la sustancia “droga” sino en las personas.

- **Producción y oferta de drogas, fármacos y precursores químicos.** La economía del narcotráfico: estos estudios se complementan entre sí y resumen la evidencia empírica sobre los cultivos ilegales, los precursores químicos, las rutas del narcotráfico y los precios de las drogas a lo largo de la cadena de distribución y lavado de dinero. También cubren las drogas sintéticas, las nuevas drogas psicoactivas que han surgido en los últimos años, los problemas causados por las farmacias de internet, y el creciente uso recreativo de drogas legales. Los estudios pintan un cuadro bastante acertado de la complejidad creciente de la producción, el tráfico y el consumo de drogas.
- **Drogas y seguridad:** resalta el estrecho y creciente vínculo entre las drogas ilegales y la criminalidad organizada que socava la seguridad de varios países del continente. Este vínculo produce niveles de violencia muy altos y promueve otros tráficó ilegales: armas, personas, y precursores químicos. De igual manera se muestra cómo frecuentemente las políticas que atacan la economía de las drogas acaban por tener graves consecuencias colaterales, como aumentar la violencia y socavar la legitimidad del Estado.

¹⁸⁸ Yo coordiné este estudio (OEA, 2013a).

- *Alternativas legales y regulatorias*: explora varias hipótesis sobre las posibles consecuencias de cambios en las políticas actuales. Este trabajo demuestra que hay poca evidencia empírica disponible para medir los costos y los beneficios de una posible legalización. En particular, no es posible pronosticar cuál sería el efecto sobre el crimen organizado y los niveles de adicción. Sin embargo, presenta algunas consecuencias que podrían surgir de diferentes modelos de disponibilidad de drogas psicoactivas.

Los estudios anteriores sirvieron como insumos para que el secretario general elaborara su propio informe y han sido publicados como anexos del mismo. Cada informe fue elaborado por un grupo de expertos independientes. La diversidad de disciplinas y de antecedentes de los autores llevó a que los estudios no resulten plenamente coherentes entre sí, aunque tienen gran riqueza de ideas.

Adicionalmente, los estudios fueron editados por personal de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA. Como resultado, el Informe Insulza no refleja todas las posiciones y opiniones expresadas por los autores originales. Sin embargo, vale destacar que la mayoría de los expertos concordó en la necesidad de cambiar el énfasis de las políticas actuales y formular nuevas estrategias enfocadas en el ser humano.

B. Cuatro escenarios

Los escenarios posibles –o *futuribles*– fueron elaborados según la metodología de Planeación por Escenarios propuesta por Kahane y van der Heijden (2012), usada anteriormente en el proyecto *Destino Colombia*, que en 1998 formuló cuatro escenarios, tres de los cuales coincidieron de manera aproximada con los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. El cuarto escenario aún no se ha manifestado.

Para elaborar los escenarios, la OEA convocó a 56 personas entre políticos, jueces, policías, militares, académicos, periodistas, expertos en salud pública, criminólogos, penalistas, toxicólogos, diplomáticos: una fauna diversa, con opiniones diferentes y frecuentemente enfrentadas, que incluyó a prohibicionistas y a “legalizadores” furibundos, así como a una diversidad de personas con posiciones entre ambos extremos.

Los cuatro escenarios no son parejos en su grado de detalle. En realidad, hay dos escenarios fundamentalmente diferentes que pueden complementarse con los otros dos. Es posible que los desarrollos futuros sean una

combinación de todos los escenarios y de otros posibles. Sin embargo, conviene presentarlos separadamente para comprender mejor las fortalezas y las debilidades de los factores que afectan los asuntos relacionados con las drogas:

- *“Juntos”*: se daría bajo el supuesto de mantener el enfoque de las políticas actuales, pero haciéndolas más eficientes al aprender de las experiencias del pasado: por ejemplo, el desarrollo alternativo será más integral, los encarcelados recibirán apoyo para su resocialización, el lavado de activos será más difícil, los casos de fortalecimiento comunitario exitosos serán más frecuentes. En este escenario se mantendrá el enfoque principal de las políticas, pero se reconocerá que no han logrado las metas propuestas y se buscará mejorarlas. El resultado será disminuir los problemas actuales a niveles socialmente tolerables.
- *“Caminos”*: muestra diversas maneras como países o estados, frustrados con las políticas actuales, empiezan a experimentar con la admisión del uso recreativo de la marihuana. Este escenario difiere del anterior en un punto clave: considera que el uso de drogas es una conducta que puede implicar altos costos personales y sociales, pero que no es posible eliminarla: la adicción es un mal crónico de las sociedades semejante a la diabetes, y no un tumor que pueda ser extirpado. Por consiguiente, se trata de aprender a vivir mejor con las drogas, en vez de tratar de eliminarlas. El escenario prevé experimentos con mercados de marihuana, muy regulados por parte del Estado, para evitar grandes aumentos en la adicción. El escenario también prevé programas especiales para cultivadores de coca, marihuana y amapola, y para pequeños traficantes y reconoce que los avances en este campo son difíciles y que las reformas pueden fracasar. Por eso, el seguimiento de esos experimentos debe ser muy riguroso, incluso para reversarlos si no funcionan. Este escenario también ofrece varias alternativas con respecto al régimen internacional de control de drogas, que deberá ser modificado para permitir el uso recreativo. Los desarrollos previstos por “Caminos” son lentos y cautelosos: solamente llevarían a la legalización generalizada de la marihuana y del uso tradicional de la coca en las Américas, hacia 2025.
- *“Resiliencia”*: se basa en reconocer que ante el embate de los cambios tecnológicos y sociales, los factores de riesgo hacen que las sociedades sean semejantes a organismos con bajas defensas: terminan infectándose con la producción, el tráfico y el consumo de drogas y con otros males como la violencia, la amenaza de las pandillas, la sobrepoblación carcelaria y la exclusión social relacionada con las drogas. Esos fenómenos no tienen causas directas, sino que resultan de procesos evolutivos

complejos, como se mostró en el capítulo tercero. En este escenario, la sociedad reacciona para fortalecer sus comunidades y levantar defensas ante las amenazas externas. Las soluciones se basan en la evidencia empírica y en el pragmatismo:

- programas de buenas prácticas, que ya se han puesto en marcha para prevenir el consumo de drogas;
- refuerzo a los programas de desarrollo alternativo, que deben proporcionar opciones de sustento viables;
- *tribunales de drogas y tribunales comunitarios*, que proporcionen alternativas al encarcelamiento de pequeños infractores.

Las medidas tomadas dentro de este escenario no se generalizarían rápidamente, pero reflejan la fortaleza fundamental de las comunidades que reconocen sus debilidades y proponen soluciones desde la base: de abajo hacia arriba. La lentitud del proceso es su mayor riesgo, pues en algunos casos llevaría al desaliento y al abandono de los programas. Este escenario requiere cooperación internacional y de los gobiernos centrales, que también deberán reconocer la fragilidad de sus sociedades.

- “*Ruptura*”: especula sobre lo que sucedería si no se logran resultados concretos en unos tres años y algunos gobiernos, especialmente en Centroamérica, deciden flexibilizar sus políticas para solucionar sus problemas en forma independiente. Por ejemplo, dejarían de perseguir el tráfico de drogas por sus territorios. Esto tendría efectos sobre países vecinos que tendrían que fortalecer sus controles fronterizos pero posiblemente disminuiría los homicidios en el país tolerante. Ya hacia 2025, una consecuencia de esta ruptura sería el fortalecimiento político de las organizaciones traficantes en algunos países. Otra consecuencia sería un aumento en las tensiones entre países, lo que podría llevar a situaciones conflictivas difíciles de prever.

Capítulo décimo

EL PROHIBICIONISMO ESTADOUNIDENSE AL ALCOHOL Y EL CONTRASTE CON EL PROHIBICIONISMO A LAS DEMÁS DROGAS PSICOACTIVAS

10.1. INTRODUCCIÓN

Para explicar las grandes diferencias entre el prohibicionismo al alcohol de los Estados Unidos entre 1920 y 1933 y la prohibición actual a muchas otras drogas psicoactivas como la cocaína, la heroína y la marihuana frecuentemente se apela a razones simples aparentemente válidas como: “la doble moral de los americanos que utiliza la prohibición a las drogas como arma imperialista”, “las drogas se mantienen en la ilegalidad porque generan grandes ingresos en los Estados Unidos” y otras creencias discutidas en el capítulo primero. Además, quienes dan explicaciones de esa naturaleza hacen predicciones como cuando Ospina (2010) afirma:

“Todos sabemos cuándo ocurrirá la legalización de la droga. Exactamente cuando la violencia de los narcotraficantes haya cruzado la frontera y se convierta en una pesadilla para la seguridad de los norteamericanos, como ocurrió con la violencia de las mafias del alcohol en los años veinte del siglo XX”.

Estos argumentos implícitamente suponen primero, que los niveles de violencia asociados a las drogas ilegales en Colombia son naturales, por lo que también ocurrirán en los Estados Unidos. Segundo, que los procesos históricos por los que se prohibieron el alcohol y las otras drogas en los Estados Unidos fueron semejantes, por lo que la única explicación razonable del mantenimiento de la prohibición a la cocaína y del rechazo a la del alcohol es que la de las drogas beneficia a los Estados Unidos, mientras que la del alcohol lo perjudicaba porque la violencia asociada a la prohibición del alcohol tuvo lugar en los Estados Unidos, mientras que la del narcotráfico se concentra fuera de ese país. En otras palabras, la industria ilegal genera beneficios económicos pero la violencia natural asociada con ella genera grandes costos sociales que superan a los beneficios. Por eso, cuanto más logre un país exportar la violencia, puede beneficiarse y tolerar industria ilegal, al menos en el corto plazo, hasta que la industria se aproveche de las vulnerabilidades del país.

No hay duda de que la prohibición a las drogas ha sido un combustible para la violencia en Colombia, México y otros países, aunque sus efectos no hayan sido constantes en el tiempo puesto que mientras el narcotráfico ha existido en estos países, la violencia asociada a él ha variado sustancialmente. Sin negar la importancia de los costos asociados con la violencia, hay que reconocer que muchos colombianos y mexicanos se han beneficiado del narcotráfico, que muchos están dispuestos participar en la producción y tráfico de drogas ilegales y que estas actividades fueron aceptadas como normales y razonables por la mayoría de la población, mientras los niveles de violencia asociados con ellas no fueron altos.

La analogía entre las dos prohibiciones en gran parte se basa en el imaginario creado por las películas, series de televisión y artículos periodísticos sobre los pandilleros (*gansters*) durante la prohibición al alcohol, en los que se hace énfasis en la violencia, pero no se basan en la literatura académica sobre los papeles que tanto el alcohol como otras drogas han jugado en la sociedad americana, ni en estudios sobre la violencia experimentada durante la prohibición al alcohol. Esto no significa que la prohibición al alcohol no hubiera aumentado los homicidios y la violencia en los Estados Unidos; lo que sucedió fue que estos aumentos fueron mucho menores que los experimentados por Colombia, México y Centro América. En este capítulo se explica por qué la analogía entre el prohibicionismo al alcohol y a las demás drogas en los Estados Unidos es parcial en el mejor de los casos, y se resaltan las diferencias entre ambas prohibiciones, mostrando las razones por las que la prohibición a las drogas se ha mantenido mientras que la del alcohol fue insostenible.

La diferencia en la forma en la que Estados Unidos ha tratado el alcohol y las demás drogas psicoactivas se basa en la naturaleza y el espíritu (*ethos*) del sistema de vida americano cuyas raíces se encuentran en la Ilustración, que produjo la Revolución Francesa y luego la estadounidense y que sentó las bases del Estado moderno. La ilustración rechazó el orden político establecido en el que se aceptaba que el poder y la escogencia del gobernante venía de Dios, cuya verdad revelada era la fuente del derecho, y buscó remplazarlo por uno en el que el poder y las fuentes del derecho venían del pueblo y en el que dos de sus metas eran la libertad individual y el predominio de la razón en la formación de las normas sociales y del Estado (Shapiro, 2003, capítulo 1). Sin embargo, dentro de la ilustración muchas veces puede haber conflictos entre sistemas basados en las libertades individuales y los sistemas basados en la razón. En efecto, de la ilustración salieron dos tradiciones: en una predomina la razón y en

otra las libertades. La primera ha tenido mayor influencia en Europa Occidental y la segunda en los Estados Unidos y posiblemente en Colombia.

En los países europeos occidentales en los que predominó la idea de una sociedad organizada racionalmente, el Estado tiene un papel clave, la razón es la base de los derechos de las personas como miembros de la sociedad y algunas libertades individuales se sacrifican en aras del bienestar social. En los Estados Unidos, por el contrario, el país se formó por inmigrantes que llegaron buscando libertad y crearon un sistema que impone muchos límites a la intervención estatal en sus vidas. Las leyes y la jurisprudencia desarrolladas siempre protegen las libertades al punto que algunas como la gran libertad para portar armas, inclusive armas de asalto militar, son incomprensibles desde la perspectiva de los sistemas basados en la razón. Por eso, el sistema de bienestar es considerado como “socialista, europeo y antiamericano”.

En los Estados Unidos el énfasis en las libertades determina muchas de las características de las políticas públicas. Por ejemplo, la gran desigualdad económica que prevalece en ese país no es algo que concierne a la mayoría de la población: quienes usan bien su libertad tienen éxito y se enriquecen y los que no lo hacen deben asumir la responsabilidad de sus actos y costumbres. El énfasis en la libertad se refleja en los Estados Unidos en el mito del hombre independiente que conquista el oeste. Por eso, actores como John Wayne y Ronald Reagan se convirtieron en iconos nacionales. Así, en los Estados Unidos hay grupos como la derecha actual, que rechazan la idea de aumentar la progresividad de los impuestos a la renta para que los ricos paguen un porcentaje mayor de su ingreso que los pobres. A su vez, como se busca un Estado que no limite las libertades, si se espera uno que castigue a quienes violen las de los demás. La criminalidad se tiende a atribuir mucho más a problemas personales de los criminales que a problemas sociales. Por eso, no sorprende que los Estados Unidos tengan una de las mayores tasas de encarcelamiento del mundo porque las raíces de la criminalidad no se encuentran en la estructura social sino en las “manzanas podridas” que abusan de sus libertades y que deben ser controladas y sancionados. Por eso el sistema carcelario es mucho más punitivo que rehabilitador y resocializador.

Las libertades tienen otras consecuencias importantes. Primero, muchas políticas se basan en emociones porque la razón tiene un papel débil. Por ejemplo, las relaciones internacionales se caracterizan por ser guerreristas porque movimientos políticos o religiones extranjeras se perciben como amenazas a la libertad de los americanos. Otro ejemplo: las objeciones

a la reforma del sector de la salud promovida por el presidente Obama, que requiere que todos los que tengan un ingreso razonable se aseguren, es decir contribuyan al sistema de salud, es rechazada por muchos como socialista y un ataque a las libertades porque el gobierno “no puede obligar a la gente a comprar algo que no quiere”.

El peso de la emoción también se refleja en el argumento de la “excepcionalidad” de los Estados Unidos entre los países del mundo, la que se atribuye a las libertades que el país garantiza. A su vez, la excepcionalidad implica tener una cultura con valores muy definidos basados en dichas libertades. Por eso, los extranjeros deben ser asimilados y las diferencias culturales internas causan mucho escozor¹⁸⁹. Para ser americano no es necesario haber nacido en los Estados Unidos pero si comportarse como americano¹⁹⁰.

Los tratamientos al alcohol y a otras drogas psicoactivas como la cocaína, la heroína y la marihuana han sido diferentes precisamente porque esas drogas son percibidas de manera distinta con relación a las libertades de los estadounidenses. En este capítulo se reseña la historia del alcohol en los Estados Unidos y el papel que ha jugado en la sociedad. Esta reseña muestra como el alcohol ha sido parte integrante de la cultura estadounidense, y como la prohibición al alcohol fue un experimento de ingeniería social que no podía tener éxito porque iba en contra de las raíces culturales del país. Por otro lado, se muestra que drogas como la cocaína y la heroína son imaginadas como ajenas a la sociedad y como un ataque a sus valores y cultura. Estas están asociadas a extranjeros, que se diferencian de los americanos, que con frecuencia han sido considerados inferiores y son considerados como una amenaza a la corriente dominante de la sociedad. En otras palabras, los paradigmas y creencias asociadas al alcohol y a las otras drogas psicoactivas en los Estados Unidos son diferentes. Por eso, una afirmación como: “los americanos tienen doble moral porque tratan a la cocaína de manera distinta al alcohol” es tan incomprensible para

¹⁸⁹ Los colombianos comparten con los americanos el énfasis en la libertad, pero el Estado colombiano no tiene la capacidad de sancionar que tiene el americano. Sin embargo, la importancia de la libertad individual y el rechazo a los controles impuestos hacen de los colombianos excelentes inmigrantes en los Estados Unidos porque se asimilan muy rápidamente debido a que como Colombia es una sociedad expulsiva, los inmigrantes colombianos son semejantes a los que llegaron a los Estados Unidos durante la colonia y en el siglo XIX.

¹⁹⁰ El problema actual con la inmigración de muchos latinoamericanos (no colombianos) surge porque estos son difíciles de asimilar y en realidad, en partes de los Estados Unidos están latino americanizando el país.

un americano como la obsesión de los estadounidenses con el derecho a portar armas lo es para muchos extranjeros. El control a las armas surge de una visión racional de la sociedad. La legalidad del alcohol y el rechazo a la cocaína, la heroína y otras drogas y la obsesión con el derecho a portar armas son asuntos relacionados con las libertades y las emociones.

10.2. LA PROHIBICIÓN AL ALCOHOL

10.2.1. Raíces, historia y evolución del movimiento prohibicionista

El consumo del alcohol en los Estados Unidos siempre ha jugado un papel importante en la sociedad pero los patrones en los que se ha consumido han evolucionado continuamente. Así, el patrón de consumo que prevaleció en la sociedad colonial cambió en la república debido a los cambios institucionales y tecnológicos que ocurrieron a partir de finales del siglo XVIII: la revolución industrial, el rápido crecimiento económico, el cambio de un país primordialmente rural a uno en el que las ciudades experimentaron un crecimiento enorme, la gran inmigración recibida durante todo el siglo XIX, la liberación de los esclavos y la migración interna de los negros, la expansión territorial hacia el oeste, fueron fenómenos que trastocaron la relación de los americanos con el alcohol.

Mientras la economía era primordialmente rural, muy religiosa y puritana el consumo de alcohol era generalizado por razones de salubridad. En un mundo en que el agua era generalmente impura, las bebidas fermentadas eran mucho más saludables que el agua. Las bebidas comunes eran la sidra y el vino, consumidas de diversas formas, pero con controles sociales fuertes impuestos por la familia y la religión. En el siglo XVIII la jerarquía social de la colonia permitía a las clases dominantes supervisar al resto de la sociedad e imponer restricciones a la forma en que se consumía alcohol (Rorabaugh, 1981: 27). Estas controlaban las tabernas por medio de licencias emitidas por gobiernos locales dominados por las elites. También, los mores regulaban el consumo en los hogares, el cual era muy cotidiano pero en pequeñas cantidades. Sin embargo, en ocasiones festivas o reuniones especiales era aceptado beber en grandes cantidades hasta intoxicarse¹⁹¹. El alcohol también se consumía en el trabajo campesino. En el campo los trabajos repetitivos y solitarios han requerido estímulos y el alcohol se utilizó con ese fin. Además, era una forma de proporcionar

¹⁹¹ Esta práctica era análoga al carnaval, frecuentemente encontrado en otras culturas.

los líquidos necesarios para las labores físicas. Por eso, los granjeros y hacendados daban alcohol a sus empleados¹⁹².

Los cambios económicos y sociales a partir de finales del siglo XVIII debilitaron los controles sociales al alcohol, lo que generó “el problema del alcohol”. Durante la colonia la sidra de manzana, un licor fermentado, era la bebida más producida en los hogares campesinos. En los centros urbanos, a partir del siglo XVII se consumían con moderación bebidas destiladas, conocidas como “bebidas espirituosas o intoxicantes”. Sin embargo, muy poco después de la independencia, entre 1790 y 1830, el consumo de alcohol aumentó sustancialmente de manera que el consumo per cápita llegó a los niveles más altos en la historia del país Rorabaugh (1981: ix). Esto hizo que el alcohol anteriormente “aceptado como un componente esencial de la cotidianidad y de la interacción social, en este periodo empezara a ser visto como una causa de desorden social y un obstáculo para el progreso” (Pegram, 1998: 3).

Después de la independencia se hizo más frecuente beber hasta intoxicarse, lo cual se percibía como el ejercicio de la libertad obtenida: emborracharse era una decisión personal, una demostración del libre albedrío por el cual el hombre alteraba sus sentimientos y escapaba de sus cargas. Como beber era una decisión individual, aumentaba los sentimientos de autonomía. Era una forma de celebrar la independencia del país (Rorabaugh, 1981: 149-151).

Rorabaugh (1981, capítulo 1) y Burns (2004, capítulo 1) resumen la situación resultante del aumento en el consumo de alcohol. Aunque los altos niveles de consumo de alcohol eran generalizados, no era frecuente encontrar borrachos en público. Por eso, los estadounidenses deberían ser considerados bebedores más que borrachos. En efecto, muchos habían desarrollado un alto grado de tolerancia al alcohol. Durante el primer tercio del siglo XIX el ciudadano típico bebía más licores destilados que en cualquier otro momento de la historia del país. La Sociedad Americana para la Templanza estimó que la mitad de los adultos varones, una octava parte de la población consumía dos terceras partes del total de las bebidas espirituosas. Las mujeres también consumían alcohol pero de diferente manera: la idea de la delicadeza femenina llevó a las mujeres a beber medicinas basadas en alcohol para mejorar su salud. Muchas que consideraban vulgares las bebidas espirituosas ingerían “cordiales o elixires para

¹⁹² Es interesante notar como el patrón de uso de drogas psicoactivas asociado al trabajo se presenta en muchas sociedades. Este caso es semejante al de la coca y el guarapo de caña y la chicha en los países andinos.

el estómago” altamente alcohólicos. Además, había ocasiones sociales en las que las mujeres podían beber abiertamente sin problemas, aunque generalmente lo hacían en la privacidad de sus hogares. Los esclavos negros generalmente tenían prohibido beber, excepto durante las cosechas cuando recibían licores rebajados o durante tres días en la época navideña. Pero la tentación era más fuerte que la ley y en algunos distritos los negros eran la mayoría de los clientes de las tabernas. La mayoría del licor se consumía en el hogar durante las comidas donde el whisky y el ron eran favoritos. Los estadounidenses bebían en toda ocasión y todo evento social requería alcohol. Es posible que los Estados Unidos no fueran una nación de borrachos, pero claramente en ella se bebía mucho. A principios del siglo XIX todos los americanos, europeos e ingleses creían en el valor nutritivo y saludable del ron, la ginebra, y el brandy. La embriaguez no se asociaba a la violencia o el crimen; lo único que se desaprobaba era la embriaguez ruidosa o beligerante en público.

El aumento en el consumo de las bebidas destiladas evolucionó por razones relacionadas con los desarrollos de la historia y la economía estadounidenses. La destilación de ron surgió en Nueva Inglaterra en el siglo XVIII, aunque la mayor parte del ron consumido era importado. Durante la guerra de independencia los británicos bloquearon la importación de ron y los hacendados no pudieron dar su dosis tradicional a los trabajadores, lo que llevó a buscar sustitutos. De ahí empezó a surgir la industria del whisky basada en cereales, lo que quebró a la industria nacional del ron porque el whisky era mucho más barato. Sin embargo, muchos consideraban antipatrióticas a las bebidas espirituosas: el 4 de julio de 1788, en Filadelfia 17.000 personas insistieron en celebrar el día de la independencia solo con cerveza y cidra, los invaluable licores federales en contraste con las bebidas espirituosas extranjerizantes. Aunque esta era una posición nacionalista, la mayoría de la sociedad creía que el licor era una “buena criatura de Dios”. Sin embargo, ya en esa época, una minoría argüía que las bebidas espirituosas tenían consecuencias negativas sobre el orden social, la salud y la moral. Este grupo consideraba que la mayoría del país no había procesado las revoluciones del siglo XVIII en ciencia y filosofía y que las masas continuaban bebiendo licores destilados siguiendo las tradiciones y ritos de antaño. A pesar de un grupo sustancial, aunque minoritario y más educado que el promedio tenía estas creencias, solo algunos de ellos promovieron la creación del movimiento prohibicionista. Posiblemente esto se debió a que la clase alta que consumía alcohol en grandes cantidades se beneficiaba del negocio del alcohol (Rorabaugh, 1981: 30-48).

La expansión americana hacia el oeste pobló las fértiles tierras del medio oeste y contribuyó al aumento en la producción de licores destilados. Esta región estaba separada de la costa este por las cordillera de los Apalaches que hacía demasiado costoso el transporte de sus productos agrícolas a las grandes zonas urbanas del país. La fertilidad de la tierra del medio oeste producía un exceso de cereales que la región no podía consumir, y la destilación y producción de bebidas espirituosas fue una solución al problema de los altos costos de transporte porque su precio por unidad de peso y volumen era mucho más alto que el de los cereales. Esto hizo que surgieran un sin número de pequeños destiladores, muchos de ellos granjeros, lo que disminuyó sustancialmente el precio del whisky en la costa este del país donde desplazó al ron. Un poco más tarde, la construcción de canales que unían al medio oeste con el este disminuyó los costos de transporte de cereales e integró sus mercados a ambos lados de los Apalaches. La industria del whisky se adaptó y la producción de whisky se concentró en grandes destiladores con economías de escala y menores costos, lo que disminuyó el precio del licor destilado aún más. Otro factor contribuyente fue la inmigración de diestros destiladores escoceses e irlandeses y los avances tecnológicos en la destilación, especialmente el invento del alambique de proceso continuo. La gran disponibilidad de whisky debilitó el tejido social en una sociedad en la que no existían controles sociales adecuados para manejar la nueva disponibilidad de bebidas destiladas, lo que resultó en aumentos en las palizas a las esposas, la desertión familiar, los asaltos y la necesidad de usar fondos públicos para apoyar a los embriagados y a sus familias (Ibídem).

El aumento en el consumo de bebidas fuertes y los cambios tecnológicos motivaron la formación de la Sociedad Americana de la Templanza (SAT) que buscaba vivir haciendo las cosas con moderación y evitando los excesos de la vida moderna que estaba surgiendo. Este grupo fue parte importante del origen de las organizaciones abstencionistas contra el alcohol. La concentración de la industria de bebidas destiladas en pocas empresas grandes acabó con los pequeños productores locales en muchos sitios, lo que debilitó la resistencia contra quienes consideraban importante atacar el consumo de alcohol. Esto propició la expansión de la SAT a lo largo y ancho del país. La SAT se fundó en Boston en febrero de 1826 y se expandió rápidamente. Diez años más tarde tenía 8.000 grupos locales con más de 1.500.000 miembros comprometidos a abstenerse de consumir bebidas destiladas.

Otro fenómeno importante fue el gran crecimiento de las ciudades inducido por la revolución industrial, que atrajo una gran inmigración. En

ellas, el problema del agua potable fue otra razón para el consumo del alcohol. La disponibilidad de agua pura era muy reducida en muchos sitios; una fuente importante eran las cisternas en los techos que recogían aguas lluvias. El acueducto de Nueva York, solo empezó a funcionar en 1842, lo que le permitió a la SAT empezar a promover el agua fría como un sustituto del alcohol, aunque tuvo que luchar contra algunas creencias generalizadas totalmente falsas: muchos creían que el agua no era adecuada para consumo humano y otros que el agua fría podía matar. Por eso, la leche era considerada como un mejor sustituto del alcohol que el agua, pero su costo limitaba su uso. El té era otra opción, pero muchos lo rechazaban por ser la bebida favorita de los ingleses, de quienes se habían independizado. El café, aunque más costoso, tenía mayor aceptación por venir de América Latina (Rorabaugh, 1981: 96-100).

Muchos de los nuevos inmigrantes procedentes de Alemania, Italia e Irlanda consumían cantidades grandes de alcohol. Behr (1996: 3) explica la reacción contra estos inmigrantes: “Más allá del debate sobre los derechos de los reformadores para regular el comportamiento social a la fuerza, restringiendo las libertades individuales en aras de mejorar la salud, la moral y la piedad, la prohibición fue una acción de la retaguardia del establecimiento anglosajón protestante, predominantemente rural, aun dominante, cuyos privilegios y derecho natural a mandar se veían cada vez más amenazados por el arribo masivo de los nuevos inmigrantes, bastante despreciados (y temidos), borrachos cerveceros y bebedores de vino.”

Muchos de estos llegaron a las ciudades industriales en las que sus familias vivían en malas condiciones. En ellas los obreros gastaban su salario en licor en los “*saloons*” desamparando a sus familias. La traducción común de *saloon* es bar o taberna. Sin embargo estos establecimientos cumplían una función social compleja: En el siglo XIX y principios del siglo XX el *saloon* era el único sitio en el que hombres de la clase trabajadora se reunían y socializaban. La presencia femenina no era promovida aunque algunos aceptaban mujeres si iban acompañadas. Además, era el sitio en donde se obtenía información sobre posibles empleos. En los *saloons* se encontraba periódicos, lápices, buzones de correo, mesas para jugar cartas y carteleras en las que se ofrecían empleos. Servían “almuerzos gratis” de calidad razonable, aunque siempre salados para inducir la compra de bebidas. Aunque se los acusaba de ser centros de prostitución, esta no era una actividad promovida por los dueños. Estos y sus administradores actuaban como consejeros de los nuevos inmigrantes. Algunos *saloons* estaban abiertos 24 horas al día 7 días por semana, en parte debido a la presión de las cervecerías. Frecuentemente los dueños estaban financiados por las

destilerías y cervecerías. En otros casos, los aparentes dueños eran simplemente administradores de *saloons* que eran propiedad de aquellas. Los *saloons* eran muy diversos. Había desde los muy elegantes en los que se celebraban bautizos y bodas, hasta los de muy bajo nivel, bastante sucios y donde los juegos de azar estaban asociados con grupos criminales (Behr, 1996: 50, Burns, 2004: 151-154, Thornton, 1991a: 53-55, Rose, 1996: 17-18).

Los dueños de los *saloons* jugaban un papel político importante y desarrollaron un sistema clientelista. Dado que muchos de sus clientes eran iletrados y que los impuestos pagados a las municipalidades eran altos, tenían interés en movilizar votos en las elecciones. La repartición de bebidas alcohólicas era un instrumento para obtener votos, especialmente en las zonas urbanas grandes. Estas condiciones permitieron que los productores de licores formaran un grupo de presión fuerte en contra de los grupos prohibicionistas.

El movimiento prohibicionista no atacó a todo el consumo de alcohol, puesto que el consumido en la cotidianidad familiar era aceptado. En todas las granjas se producía sidra de manzanas, que para que no se malograra, frecuentemente se fortificaba con licores destilados, llegando a tener el 10% de alcohol, el doble de la cerveza. La sidra se consumía en todos los hogares rurales del norte del país. En ellos el alcohol era un complemento importante a una dieta monótona de maíz y cerdo (Rorabaugh, 1981: 111-114).

Dicho movimiento se concentró en atacar a los *saloons* que en el imaginario estaban asociados a la prostitución. Esto jugó un papel importante en el apoyo del movimiento feminista al prohibicionismo del alcohol. En efecto, la agenda de este movimiento tuvo dos metas importantes: la prohibición al alcohol y el sufragio femenino, y tuvo éxito en ambas: las enmiendas 18 y 19 a la Constitución estadounidense (Murdock, 1998, Behr, 1996 y Rose, 1996).

En la segunda mitad del siglo XIX se establecieron nuevas organizaciones más radicales como la Liga Contra los *Saloons*, el Ku Klux Klan, la Unión de Mujeres Cristianas de la Templanza, la Orden de los Buenos Templarios, y el Partido Prohibicionista que desarrollaron campañas contra el alcohol muy bien organizadas. En ocasiones estas incluyeron a especies de comandos que se apostaban frente a los *saloons* para avergonzar a los clientes y hubo casos en los que entraron a destruir dichos establecimientos (Behr, 1996, capítulo cuatro). Muchos capitalistas líderes industriales apoyaron el prohibicionismo por dos razones. Primero, el consumo de alcohol afectaba la productividad de sus fábricas porque contribuía al

ausentismo y disminuía la concentración de los obreros. Segundo, muchos eran paternalistas y querían que sus obreros tuvieran buenos hogares y no gastaran su sueldo en las tabernas. Por eso, Ford, Rockefeller y Edison dieron ayudas sustanciales a los grupos prohibicionistas.

Sin embargo, Murdock (1998, capítulo 2) muestra cómo mientras en la época victoriana las organizaciones de la templanza y las feministas atacaban a los *saloons* como centros para embriagarse y de prostitución, simultáneamente se consumía alcohol en diversas formas en las viviendas en las que era legítimo para la mujer beber alcohol en moderación dentro de la cotidianidad hogareña. Además, muchos de los grupos locales de la SAT permitían el consumo del alcohol durante la celebración del día de la independencia.

El hecho es que la sociedad estaba dividida respecto del prohibicionismo al alcohol. El movimiento prohibicionista incluía una amplia gama de grupos pero también se enfrentaba a grupos poderosos y a la cultura tradicional que aceptaba que tomarse un par de tragos en la privacidad del hogar era algo perfectamente razonable. Después de todo, el alcohol hacía parte integral de las ceremonias religiosas cristianas. Para los recientes inmigrantes, alemanes, irlandeses e italianos y muchos residentes de las grandes ciudades la prohibición al alcohol no tenía sentido.

Las zonas rurales tradicionales veían en los inmigrantes una amenaza a la moral y al bien vivir, y como muchos de estos eran católicos, sus hábitos bebedores demostraban su debilidad de carácter y justificaban el rechazo a su presencia en el país. Para ellos “la ética puritana requería una ‘señal’, una *‘prueba visible’* incontrovertible de salvación de los elegidos. Anteriormente la prosperidad material [...] era prueba suficiente. Pero en los años 1830 fue común invocar otra ‘señal’, otra clase de prueba: los predicadores a través de toda América empezaron a igualar las borracheras con la condenación y la abstinencia con la salvación” (Behr, 1996: 21).

El desarrollo económico y la eliminación de la estratificación social crearon un conflicto profundo entre algunas de las características del *ethos* de la sociedad americana: la valoración de la libertad individual, la igualdad de los hombres y la religiosidad muchas veces fundamentalista. Esta lucha se expresa en la posición de la SAT: “Para ser libre era necesario controlar los apetitos, subordinar las pasiones a la razón, controlar los impulsos animales desarrollando ideales morales. El hombre podía ser libre solamente por medio del autocontrol, el autoexamen, la vigilancia, el desarrollo de altos valores morales y de su integración en una sociedad moral. La

libertad era entonces la autonomía ejercida dentro de un código moral” (Rorabaugh, 1981: 200).

La única igualdad que valía la pena era la oportunidad que todos los americanos tenían para sustentar altos principios morales. El igualitarismo requería la abstinencia del alcohol: “Los americanos predicán la igualdad pero adoran el éxito, definido por la riqueza. La búsqueda de riqueza avanzaba paralelamente con el crecimiento de las religiones evangélicas [...] El materialismo y la devoción religiosa eran dos lados que contrastaban en la cultura americana. El primero era racionalista frío y el segundo altamente emotivo. El movimiento de la Templanza, a mi juicio, fue una balanza que permitió que convivieran estos dos elementos primordiales, y frecuentemente contradictorios, del espíritu nacional” (Rorabaugh, 1981: 202).

El ocio había que utilizarlo productivamente, no en las tabernas. Los americanos miraban a los ricos no como gente superior sino como aquellos que reflejaban sus propias aspiraciones. La producción era la única forma de crear riqueza y esto solo se lograba con trabajo arduo, la obtención de destrezas y las mejoras en el capital (maquinaria y equipo). El gasto en licor era un desperdicio. La campaña contra el alcohol promovía el capitalismo y satisfacía al creciente movimiento religioso. La mayoría de los americanos aceptaban la abstinencia como un signo del estado de gracia. La nueva cultura requería la subordinación de las emociones a la razón, posponer la gratificación y tener una orientación hacia el futuro. De esta manera se reconciliaban las contradicciones entre los impulsos por obtener logros materiales y la salvación del alma (Rorabaugh, 1981: capítulo siete).

Como el problema del alcohol era “religioso y no social o político. La visión puritana hacia los borrachos habituales era muy poco caritativa: eran percibidos como individuos débiles, indulgentes consigo mismos, y profundamente estropeados” (Behr, 1996: 26). Por eso, no era posible llegar a acuerdos basados en la razón. El punto es simple el prohibicionismo estaba basado en creencias e ideologías que no permitían llegar a una solución intermedia porque para muchos de los que apoyaban la prohibición el asunto era fundamental. En estos casos de mentes rectas, cualquier acuerdo es simplemente un avance o un retroceso en una lucha que solo termina cuando se obtiene la meta buscada, así sea opuesta por muchos otros.

El prohibicionismo al alcohol, como el de las drogas, fue progresivo. Thornton (1991a: 44-46) resume la evolución desde la templanza hasta la prohibición en cuatro etapas. En la primera el problema era beber en exceso

y embriagarse. La solución entonces sería enseñar al público a beber en moderación bebidas espirituosas. El vino y la cerveza no eran problema. En la segunda etapa se buscaba que la gente voluntariamente se abstuviera de consumir bebidas destiladas. En esta época surgieron y se fortalecieron las sociedades de la Templanza. En la tercera etapa se desarrollaron conflictos internos dentro de esas Sociedades alrededor de dos temas. Uno era si la abstinencia debía aplicarse a todos los licores o si se debía permitir el vino y la cerveza, lo que muchos consideraban era una tradición social que se debía respetar por ser una expresión de la libertad. El otro era si se debía usar coerción para imponer la abstinencia o si era suficiente la educación acompañada de compromisos o juramentos al respecto. En la fase final, los grupos radicales, mejor organizados y financiados lograron fortalecerse e imponerse y liderar el movimiento hacia la eliminación del sistema regulatorio basado en licencias que toleraba el consumo de alcohol para remplazarlo por la prohibición total.

No sorprende entonces, que en los argumentos presentados a favor del prohibicionismo se haya apelado frecuentemente a lo que Dhywood (2011: capítulo 2) llama “pánicos morales” haciendo afirmaciones como: “los nuevos inmigrantes católicos quieren entregar el país al Papa”, “el exceso de licor puede producir la combustión espontánea del cuerpo”¹⁹³. Afirmaciones como estas no eran convincentes para el gobierno federal, pero se usaron para lograr que algunos estados y muchos condados aprobaran leyes prohibiendo de diversas maneras el alcohol. Un problema enorme de cualquier sistema electoral es que los electores en la gran mayoría de los casos deben elegir sobre temas en los cuales son ignorantes y basan su decisión de voto en argumentos presentados por quienes aparentemente tienen conocimiento o autoridad. Por eso, en muchas elecciones se escuchan argumentos que aunque sean descabellados científicamente, parecen razonables a muchos electores.

En 1851 Maine fue el primer estado que prohibió la venta de licor. En las décadas siguientes el prohibicionismo continuó avanzando de manera que el 18 de diciembre de 1919, cuando el senado aprobó la prohibición con la enmienda 18 o Ley Volstead¹⁹⁴, 27 de los 48 estados eran “secos” (Musto, 1993: 96). Los estados “secos” en los que se había prohibido el alcohol eran rurales con ciudades pequeñas, mientras que los estados con grandes concentraciones urbanas permanecían “mojados”. El que 21 estados

¹⁹³ Aparentemente algunos médicos aseguraban que esto era cierto (Behr, 1996: 22).

¹⁹⁴ El apellido del representante que introdujo la propuesta de ley en la Cámara.

fueran “mojados” refleja la gran división entre el electorado del país con respecto al tema del alcohol.

Los grupos que apoyaron la Ley Volstead eran muy diversos y hacían parte de los movimientos de la “era progresista” de finales del siglo XIX y principios del siglo XX que surgieron como respuesta a lo que muchos percibían como una decadencia social causada por los dramáticos cambios que el país había experimentado. Estos grupos lograron la implementación de muchas reformas sociales que atacaban los abusos de los empresarios y políticos, promovían la seguridad física de los trabajadores, promovían la regulación de los lugares y horarios de trabajo (la jornada de 8 horas), la educación pública, los derechos de los trabajadores, la inversión en servicios públicos, los controles al sector financiero¹⁹⁵, y a los monopolios como el de los ferrocarriles, los derechos de las minorías y los de las mujeres, prohibían el trabajo infantil, restringían la inmigración, atacaban la corrupción de los gobiernos locales y de las policías, y en general, buscaban neutralizar lo que concebían como repercusiones negativas del desarrollo del país (Thornton, 1991a: 53). Como se anotó arriba, el movimiento feminista que apoyó la prohibición, era uno de estos grupos. El prohibicionismo al alcohol también era apoyado por los grupos que atacaban la corrupción y el clientelismo político de los dueños de los *saloons*. Dentro de este entorno, la prohibición al alcohol fue una de muchas reformas promovidas por los grupos progresistas, la gran mayoría de las cuales forman hoy parte integral de las normas de la sociedad americana.

La enmienda 18 se aprobó solamente después de un agrio debate en el que los prohibicionistas, muy bien organizados, utilizaron diversos argumentos para movilizar a la ciudadanía, incluyendo sentimientos nacionalistas una vez que los Estados Unidos entraron a la Primera Guerra Mundial en abril de 1917, la que generó una histeria anti alemana que invadió a la nación en su cruzada contra el Kaiser. De ahí se extendió la creencia de que el licor minaba la fortaleza y la determinación de la nación y, además, de que agotaba los cereales que podían utilizarse para el pan destinado a las tropas y a los europeos hambrientos (Behr, 1996, capítulo cinco); la revolución bolchevique reforzó esta visión y permitió continuarla después de la guerra (Musto, 1993: 162-163). Sin embargo, “la Prohibición no era solamente resultado de la excitación producida por los tiempos de guerra: llevaba ganando terreno desde antes de 1900, comenzando en el sur y en el occidente y extendiéndose finalmente a la mayor parte del país” (Musto, 1993: 97). Los “mojados” en el congreso aceptaron que la propues-

¹⁹⁵ El Sistema de la Reserva Federal fue creado en esta época.

ta de ley fuera votada solamente si se requería que la reforma a la Constitución fuera ratificada en seis en lugar de siete años. Para evitar que la reforma entrara en vigencia era necesario que trece de los 48 Estados no la ratificaran y los “secos” tenían confianza en que seis años eran más que suficientes para lograrlo (Lucas, 1998: 53). La enmienda fue aprobada por el Congreso el 1 de agosto de 1917 y ratificada por el 36avo estado el 16 de enero de 1919, menos de año y medio más tarde. Todos los Estados ratificaron la enmienda excepto Connecticut y Rhode Island. Los votos en las legislaturas estatales fueron por mayoría abrumadora a favor de la prohibición: el 84% en los senados y 79% en las cámaras estatales. El congreso firmó la enmienda ratificada en octubre de 1919 y la envió para la firma del presidente Wilson. Este la objetó el 27 de octubre alegando que la guerra había terminado por lo que no era necesario ahorrar cereales. Tanto la Cámara como el Senado anularon la objeción del presidente inmediatamente con votos de más de las dos terceras partes necesarias (Behr, 1996: 78, Lucas, 1998: 56).

La relativa facilidad con se aprobó la décimo octava enmienda a la Constitución no es fácil de explicar puesto que una proporción importante de la población la consideraba errada. Lucas (1998: 56) da una explicación relativamente sencilla. Durante 1917 y 1918 la prensa en general y especialmente en las ciudades grandes, estaba mucho más preocupada con la guerra en Europa y hubo pocos artículos sobre la prohibición. Otro factor explicativo pudo ser que se creía que la enmienda se aplicaba solamente a bebidas intoxicantes, lo que la gran mayoría interpretaba como las bebidas destiladas o espirituosas. Por eso apoyaron la prohibición pensando que no se aplicaría a la cerveza, el vino y la sidra. Sin embargo, la enmienda definió las bebidas intoxicantes como aquellas con contenido alcohólico superior al 0,5%, lo cual era una cantidad bajísima de alcohol, una décima parte del de una cerveza común. Pareciera que con la atención del público concentrada en la guerra, los prohibicionistas fundamentalistas pasaron por debajo del radar promoviendo la elección de políticos que los apoyaran y cuando sus opositores se dieron cuenta ya era tarde para organizar una oposición política efectiva: “fue como si el 17 de enero los liberales buenos se hubieran percatado de que los bárbaros del interior, bajo el manto del patriotismo y de la emergencia de la guerra, hubieran capturado el gobierno para, de manera perversa, hacerle la vida miserable a las buenas gentes que siempre habían confiado en que su derecho a la bebida estaba por siempre protegido por la Constitución” (Clark, 1976). Este punto es semejante al discutido en la formación del RICD: cuando un asunto de política es fundamental y un principio primordial no negociable que define un grupo con mente recta, mientras que para los demás grupos

este asunto, aunque pudiera ser importante, no es el que los define, quienes están comprometidos con el asunto tienen una buena probabilidad de imponer su voluntad¹⁹⁶.

Meier (1994: 138-139) resume siete fuerzas convergentes que permitieron que la Prohibición fuera aprobada:

- En las fábricas mecanizadas era peligroso que los obreros usaran alcohol en horas de trabajo. Esto motivó a los líderes industriales a apoyar la prohibición.
- La entrada a la guerra requería sacrificios y la asociación de la cerveza con los alemanes hizo patriótica la prohibición.
- La prohibición era una reafirmación del estatus social de la vida rural protestante de clase media contra los urbanos inmigrantes católicos. En ese momento el sector rural estaba sobre representado en el Congreso.
- Muchos industriales veían el *saloon* con temor, como un posible centro de organización laboral.
- Las fuerzas prohibicionistas simplemente estaban mejor organizadas políticamente.
- El movimiento progresista justificaba usar la ley para lograr un bien social y la prohibición era uno de ellos.
- La enmienda 16 de 1913 aprobó el impuesto federal a la renta. Hasta ese momento el gobierno federal se financiaba con aranceles al comercio exterior e impuestos al “pecado”: los impuestos al alcohol eran el 31% y al tabaco el 8,5% del presupuesto federal. La implementación del impuesto a la renta permitió acabar con el del alcohol.

10.2.2. Características de la prohibición al alcohol (el experimento noble)

La prohibición al alcohol en los Estados Unidos, que fue llamada por muchos “el experimento noble”, fue muy distinta de la prohibición pasada y presente de otras drogas psicoactivas, lo que refleja las grandes diferencias tanto en los grupos de la sociedad que las apoyaron como en el entorno internacional. En el fondo, el punto es que el alcohol es una droga domesticada en la cultura occidental, mientras que la cocaína, la heroína, la marihuana, las anfetaminas, los alucinógenos y otras drogas psicoactivas son consideradas como amenazas a esta cultura.

¹⁹⁶ Este es un problema con lo que en inglés se llaman “*single issue groups*”. Este argumento es semejante al desarrollado por Olson (1971) en su teoría sobre las “coaliciones distributivas”.

Además, la prohibición al alcohol presentaba obstáculos para hacerla cumplir que no se dan en las drogas hoy ilegales:

- El alcohol era legal en los países fronterizos con los Estados Unidos, lo cual facilitaba el contrabando porque no podía ser confiscado fuera del país.
- El consumo de alcohol tenía una tradición muy larga dentro de muchos grupos de la corriente dominante de la sociedad, a los cuales se les estaba restringiendo un comportamiento que ellos consideraban razonable.
- El alcohol tenía muchos usos industriales, médicos y religiosos, lo que dificultaba el control de su producción.
- Todos los insumos necesarios para producir alcohol tenían muchos usos y eran legales. Por consiguiente, atacar los insumos no era muy efectivo.
- Los métodos para producir alcohol eran muy simples y ampliamente conocidos.
- Una proporción alta de la población, que se consideraba parte de la corriente principal de la sociedad, se oponía a la prohibición.

La Ley Volstead tenía que funcionar en un entorno con los obstáculos mencionados que requirieron excepciones específicas para “el alcohol industrial, el vino sacramental, algunas medicinas de patente, prescripciones médicas, artículos de tocador, aromatizantes, almíbares, vinagre y sidra. Las cervecerías podían continuar sus negocios si limitaban su producto a ‘casi-cerveza’, con un máximo del 0,5% de contenido alcohólico” (Behr, 1996: 78).

La ley prohibió la publicidad al licor y el uso o venta de vehículos, casas y otras estructuras que pudieran ser utilizados para fabricar o vender alcohol. Sin embargo, no decía nada sobre el consumo de alcohol en los hogares, lo que se consideró como una concesión a la libertad individual (Behr, *ibídem*). En esta época todavía se consideraba que “mi casa es mi castillo y el gobierno no tiene por qué meterse en ella”.

Además, la enmienda no entró en vigor sino un año después de ser ratificada, es decir, el 16 de enero de 1920 a las 12 p.m. Durante ese año los consumidores pudieron comprar y almacenar todo el licor que su bolsillo y capacidad de almacenamiento les permitiera. El día anterior a que la prohibición entrara en vigencia, el *Daily News* de Nueva York ofreció una guía a sus lectores explicando lo que se podía y lo que no se podía hacer:

- *“Usted puede consumir alcohol intoxicante en su bogar o en el bogar de un amigo donde usted sea un invitado.*

- *Usted puede comprar licores intoxicantes con receta médica. La cantidad no puede exceder una pinta cada diez días.*
- *Usted puede considerar cualquier sitio donde viva permanentemente como su hogar. Si tiene más de una vivienda puede mantener un stock de licor en cada una de ellas.*
- *Usted puede almacenar licor en cualquier despensa o armario siempre y cuando el lugar de almacenamiento sea para uso exclusivo suyo, de su familia y de sus amigos.*
- *Usted debe obtener un permiso para transportar el licor cuando cambie de residencia.*
- *Usted puede producir, vender y transportar licor para fines sacramentales y distintos a beber siempre y cuando obtenga un permiso del gobierno.*
- *Usted no puede llevar una petaca¹⁹⁷.*
- *Usted no puede regalar o recibir como regalo una botella de alcohol.*
- *Usted no puede llevar licor a boteles o restaurantes y consumirlo en comedores públicos.*
- *Usted no puede comprar o vender fórmulas o recetas para producir licor en casa.*
- *Usted no puede hacer envíos de licor para ser bebido.*
- *Usted no puede producir en su casa nada que tenga más del 0,5% de alcohol.*
- *El único sitio en el que usted puede guardar licor es en su hogar.*
- *Usted no puede exponer letreros o publicidad sobre licores en sus propiedades” (Behr, 1991: 79).*

10.2.3. Consecuencias de la Ley Volstead

A. El volumen consumido

Muchos confiaban en que la prohibición se haría cumplir sin muchos problemas porque consideraban que los americanos eran respetuosos de la ley aun cuando no estuvieran de acuerdo con ella. Una voz disonante y premonitoria fue la del expresidente Taft, que como se mostró en el capítulo sexto, había promovido el RICD, y quien opinó que “la ley se había aprobado en contra de las opiniones y prácticas de la mayoría de la gente de las grandes ciudades [...] El negocio de la manufactura del alcohol, licores y cerveza pasará del control de los miembros de la comunidad respetuosos de la ley a los de las clases cuasi criminales”¹⁹⁸ (Behr, 1996: 80).

En realidad, especialmente durante los primeros años la prohibición funcionó razonablemente en áreas tradicionales rurales que no estuvieran involucradas en la producción y el tráfico de alcohol, pero no en las ciudades grandes en donde estaban los nuevos centros económicos del

¹⁹⁷ Botella de bolsillo, ancha y plana, que sirve para llevar bebidas alcohólicas en el bolsillo de atrás del pantalón.

¹⁹⁸ Esto recalca las diferencias en la manera en la que el alcohol se considera en los Estados Unidos como algo muy diferente a “las drogas”.

país. Por ejemplo, Gordon (1943) citado por Lucas (1998: 59) presenta testimonios de viajeros a lo largo del país que en 1923 dan fe de no haber encontrado licor.

Una primera consecuencia de la prohibición, sobre la cual hay consenso, fue una rápida disminución en el consumo de alcohol en 1920 y 1921. La prohibición desorganizó el mercado, los *saloons* cerraron y el consumo de alcohol cayó drásticamente, pero luego el crimen organizado desarrolló la producción y el tráfico y el consumo volvió a aumentar. El problema es determinar qué tanto. Para algunos como Behr (1996: 91): “Con la prohibición, América empezó una borrachera que duró trece años, cinco meses y nueve días”. Esta interpretación está basada en impresiones obtenidas en periódicos y en testimonios de personas de la época que pueden ser engañosos.

Los estudios estadísticos más rigurosos pintan otro cuadro. Para empezar, el consumo de alcohol venía disminuyendo significativamente antes de que se aprobara la Ley Volstead. Thornton (1991a: 104) muestra estimaciones de varios autores que indican que al comparar el consumo per cápita de bebidas destiladas de 1919 con el de 1860, medido en el equivalente de alcohol puro, había disminuido en un 73%, mientras que el de cerveza había subido muchísimo. El consumo total de alcohol puro de diversas fuentes medido por la equivalencia de galones per cápita había subido de 1,62 en 1860 a un máximo de 1,75 en 1907, pero desde ese año había tenido una fuertísima caída hasta 0,80 en 1919. Sin duda, el prohibicionismo a nivel estatal y local (en condados “secos”) había tenido bastante éxito antes de que se aprobara la Ley Volstead.

Warburton (1932) es el estudio pionero sobre los efectos de la prohibición sobre el consumo y estima que en 1921 el consumo per cápita había bajado a 0,22 galones lo que indica que la Prohibición sí tuvo un efecto sustancial, aunque es probable que sin ella el consumo hubiera continuado cayendo. Las estadísticas sobre mortalidad y morbilidad reflejaron esta caída. Las muertes por alcoholismo y las enfermedades asociadas a él, disminuyeron drásticamente a partir de 1920. Aunque el consumo subió a partir de 1921, el aumento no fue muy grande y en 1929 había llegado a 1,30 galones per cápita, cifra inferior a la de 1915 (1,44 galones).

Miron y Zwiebel (1991) es un estudio econométrico más riguroso que utiliza series de tiempo de la tasa de muertes por cirrosis, la tasa de muertes por alcoholismo, el número de pacientes per cápita admitidos por primera vez a los hospitales para ser tratados por cirrosis, y la tasa de arrestos por ebriedad desde 1900 hasta 1950. Estas variables dependen del volumen de

alcohol consumido. El estudio hace regresiones de estas cuatro variables entre 1920 y 1950 excluyendo las cifras entre 1920 y 1935. Los valores para estos años se estiman con base a las regresiones¹⁹⁹. La diferencia entre estas estimaciones y las cifras de la serie establecen el efecto de la prohibición. Las conclusiones de este estudio concuerdan con las de Warburton (1932): inmediatamente después de la prohibición el consumo cayó entre 20 y 40 por ciento del nivel anterior a la prohibición. Luego aumentó sustancialmente hasta 1927. En los últimos años de la prohibición el consumo fue relativamente estable y se estimó en un 70 por ciento del pre-prohibición. Esta cifra se mantuvo por algunos años después de revocada la Ley Volstead pero entre 1937 y 1940 volvió a los niveles anteriores a 1920.

B. Precios, adaptación de la industria y consecuencias sobre la salud

La prohibición aumentó sustancialmente el gasto en licor debido a que los precios aumentaron sustancialmente. Es difícil tener cifras certeras sobre los precios promedios en mercados ilegales, especialmente en un país tan grande como los Estados Unidos, porque aunque se obtengan precios en cada lugar, no se sabe cuál es el volumen de ventas en cada sitio. El reputado economista Irving Fisher (1928) elaboró índices de precios que Thornton (1991: 101) utilizó para estimar los aumentos en precios y concluyó que el precio de la cerveza había aumentado en el 700% mientras que el del whiskey solamente el 312%. Esta diferencia es esperada porque la ilegalidad aumenta el riesgo, lo que hace que los productores prefieran producir el artículo más valioso con relación al de su peso y volumen, con lo cual disminuyen riesgos de ser detectados. El resultado fue un aumento en el consumo de bebidas destiladas con relación a la cerveza²⁰⁰.

Este cambio llevó a que surgiera un gran número de wiskis, producidos clandestinamente con consecuencias nefastas para la salud de algunos consumidores que se envenenaban. Este problema era generado por razones contradictorias. Por un lado, la ilegalidad hacía que la calidad del alcohol de los alambiques clandestinos no estuviera controlada y que algunos produjeran alcohol que en ocasiones podría ser venenoso. Por el otro, para cumplir con la ley, los productores de alcohol industrial debían “desnaturalizar” el alcohol, es decir el gobierno exigía que le agregaran sustancias para hacerlo im potable para consumo humano. El alcohol legal desviado

¹⁹⁹ Aunque la prohibición terminó en 1933 se excluyeron las cifras de ese año y de los dos siguientes porque era necesario dar tiempo para que la industria y el mercado se reorganizaran.

²⁰⁰ Thornton (1991a) muestra esto claramente.

al sector ilegal requería procesos químicos para hacerlo potable, los que muchas veces no eran adecuados. El resultado fue que el alcohol se consumía por cuenta y riesgo del usuario. Por ejemplo, el primero de enero de 1927 en la ciudad de Nueva York hubo 41 muertes por envenenamiento de alcohol. El Departamento de Salud de la ciudad anunció que en 1926 había habido 750 muertes por esa causa. Los muertos en el país por envenenamiento hasta 1927 posiblemente ascendieron a 50.000. La Dirección Federal de la Prohibición en 1930 estimó que desde que se estableció la prohibición, en un solo condado de Kansas, un estado particularmente “seco”, habían muerto 15.000 personas por envenenamiento (Behr, 1996: 221). Es difícil, si no imposible establecer que tan certeras son esas cifras, pero de cualquier manera, indican que el control de calidad de las bebidas destiladas y los muertos por intoxicación eran problemas muy graves.

La industria vinícola también se adaptó. Unos productores de vino en el valle del Napa en California se arruinaron, pero otros adaptaron su producción y se enriquecieron. En efecto, la producción de uva aumentó enormemente para producir bloques de uvas pasas que se vendían legalmente a los hogares, que deberían usarlas para hacer sidra sin alcohol y jugos para consumo hogareño. Cada hogar podía elaborar hasta 200 galones anualmente. Los mayoristas vendían las uvas pasas con advertencias como “alerta: este producto puede fermentarse y convertirse en vino”; “no embottle el líquido ni lo deje reposar por veintiún días porque puede convertirse en vino”; “no tape el contenedor con un corcho porque eso solamente es necesario si va a fermentar”; “no coloque el líquido en este frasco y no lo guarde en la despensa por veintiún días porque se convertirá en vino”; “no agite la botella una vez al día porque eso haría que se fermente el contenido”. Claramente estas eran instrucciones para que los compradores hicieran vino casero (Behr, 1996: 85-86, Kobler, 1993: 239-240). El éxito de esta industria fue enorme. Los cultivos de uva en California aumentaron de 97.000 a 681.000 acres durante los primeros cinco años de la prohibición. Entre 1925 y 1929 los estadounidenses bebieron más de 678 millones de galones de vino casero producido con las pasas compradas, el triple de la cantidad de vino consumido durante los cinco años anteriores a la prohibición (Kobler, 1993: 240).

Algo parecido ocurrió con las ventas de malta para agregar a la “casi cerveza” y aumentar su contenido alcohólico. En 1926 en la ciudad de Nueva York había 500 almacenes donde vendían malta y lúpulo para hacer cerveza y esparcidos por el país unos 100.000. La producción de extracto de malta en 1926 y 1927 permitía producir 6.500 millones de pintas (812,5 millones de galones) de cerveza. En 1929 la Dirección Federal de la Prohibición estimó

la producción de cerveza casera en casi 700 millones de galones (Kobler, 1993: 238-239).

Otro negocio que surgió en respuesta a la prohibición fue el de pequeños alambiques para uso casero. Alambiques de cobre para producir un galón que se vendía en cinco o seis dólares se hicieron comunes en muchos hogares. Grupos mafiosos de Chicago instalaron alambiques con instrucciones para producir ginebra y whiskey en los hogares de cientos de inmigrantes en la “pequeña Italia”, y en Nueva York la destilación casera era tan común que 178 agentes federales fueron asignados para el control de la producción casera, pero debido a la magnitud del fenómeno, sus resultados fueron magros (Kobler, 1993: 240-241).

La prohibición destruyó el mercado legal de licores para el consumo recreacional y experimental, pero permitió el mercado para usos médicos y religiosos y creó un enorme mercado negro. Las posibilidades de desviar el alcohol de los usos legales a los ilegales eran muchas. Por ejemplo, los médicos podían recetar alcohol a quienes no lo necesitaban con el fin de venderlo en el mercado negro. En 1928 unos 70.000 médicos estaban autorizados para recetar alcohol medicinal (Lucas, 1998: 60) quienes emitían millones de recetas, muchas de las cuales simplemente beneficiaban a los médicos que cobraban por hacerlo y a los compradores que podían vender el licor²⁰¹.

El mercado legal de alcohol medicinal creó otras grandes oportunidades para las actividades ilegales. Por ejemplo, George Remus, un abogado y farmacéuta con larga experiencia en ambas profesiones, simplemente compró “certificados de alcohol” una especie de títulos de futuros de alcohol que habían perdido casi todo su valor. Con ellos en mano compró destiladoras quebradas que contenían aún grandes cantidades de alcohol sin vender. El problema era cómo deshacerse legalmente de ese whisky. Sobornó a las autoridades y obtuvo permisos para vender alcohol medicinal en sus farmacias. Además, hizo ventas a farmacias inexistentes lo que justificaba sus ingresos, mientras vendía a los distribuidores ilegales y a los *speakeasies* o tabernas clandestinas que surgieron a través del país. Remus se convirtió en el mayor traficante de licor durante la prohibición²⁰².

Los sacerdotes, pastores y rabinos que tenían acceso al vino para las ceremonias religiosas podían también participar del mercado ilegal. En efecto, las ventas de vinos a los religiosos aumentaron drásticamente: “la demanda por vino sacramental aumentó en 800.000 galones en los primeros años de la prohibición” (Zimring y Hawking, 1992: 67, citado por Meier, 1994: 141).

²⁰¹ El alcohol medicinal jugaba un papel semejante a la actual marihuana medicinal legal en algunos estados.

²⁰² Behr (1996: capítulo siete) hace un muy buen resumen de la historia de Remus.

El contrabando desde el Canadá, Bermudas y Bahamas y en menor grado desde México se disparó. Muchos de los que tenían negocios con stocks de alcohol los mudaron a Bermudas antes de que la prohibición entrara en vigencia para evitar que fueran destruidos o confiscados, pero desde allí los podían contrabandear fácilmente. Además, el cambio en la norma que redujo las aguas territoriales de 12 a tres millas facilitó enormemente el contrabando porque permitía que buques cargados con alcohol se acercaran legalmente a la costa desde donde zarpaban lanchas rápidas que recogían el licor legalmente para contrabandearlo. Las importaciones de alcohol en las Bahamas reflejan estos desarrollos: antes de la prohibición eran unos 50.000 cuartos de whisky por año. Dos años después superaron los 10 millones (Severn, 1969: 136, citado en Lucas, 1998: 63).

C. Delincuencia

Otra aparente consecuencia inmediata de la prohibición fue el aumento en la delincuencia. Un estudio de 30 grandes ciudades mostró que entre 1920 y 1921 el número de crímenes aumentó en 24% mientras que los arrestos por violar la prohibición aumentaron 102%. El gasto en policía aumentó en 11,4% y los arrestos a borrachos por alteración del orden público en 41% y a choferes borrachos en 81%. Diversos robos aumentaron en 9% y los casos de homicidio, asalto y agresión en 13% (Thornton, 1991b). Sin embargo, las estadísticas posteriores indican que no todo el aumento en la criminalidad se debió a la prohibición.

La evaluación de los efectos de los eventos de la década de los años 1920 es muy complicada porque hubo cambios estructurales importantes en la sociedad americana. Las ciudades y la industria tuvieron un gran desarrollo y la economía una bonanza y una burbuja en los valores de los activos. La música cambió, las mujeres salieron del hogar y bailaban el Charleston con minifaldas, un desafío a los mores tradicionales, y la migración de los negros hacia las ciudades industriales del norte y a California que había empezado en 1910 y continuó hasta 1930. La economía americana experimentó una época de rápido crecimiento y un aumento en los ingresos y el capital de muchos que empezaron a disfrutar de ingresos de “clase media americana”. Los hijos de los inmigrantes de las décadas anteriores exigían ser parte del sueño americano. Los soldados que habían participado en la guerra en Europa regresaron con conocimiento de otras culturas y empezaron a cuestionar creencias parroquiales. Todos estos cambios generaron un rechazo de los valores de la sociedad rural, religiosa y protestante que había dominado al país.

El crimen organizado había surgido antes de la prohibición y por años se había basado en los juegos de azar y la prostitución que se desarrollaron

en los *saloons* (Clark, 1976: 149). Las organizaciones criminales de los italianos, irlandeses y judíos ya eran fuertes y activas en muchas ciudades. En otras palabras, la estructura criminal ya estaba bastante desarrollada antes de la prohibición por lo que no todo el crecimiento en la criminalidad se debió a ella. El crecimiento de las ciudades donde ya había pandillas también permitió que se fortalecieran y crecieran extendiendo sus tentáculos, cubriendo un área mayor en la cual cobraban “protección” a los negocios comunes y “comisiones” y tajadas de los presupuestos y servicios municipales y estatales.

Sin embargo, la prohibición llenó las cárceles. Antes de la Ley de Harrison de 1914 y la Ley de Volstead, había 4.000 convictos a nivel federal y menos de 3.000 de ellos estaban en cárceles federales. En 1932 el número de convictos había aumentado en 561% y el de prisioneros federales en 366%. El número de personas sentenciadas por violaciones a la Ley Volstead y otras leyes relacionadas con la prohibición aumentó en 1.000% entre 1925 y 1930. Las dos terceras partes de los prisioneros recibidos en las cárceles en 1930 habían sido sentenciados por violaciones de la Ley Volstead, porcentaje que aumenta a 75% si se incluyen los sentenciados por violaciones a otras leyes prohibicionistas (Thornton, 1991b).

D. Violencia

La violencia entre las pandillas productoras y traficantes de alcohol fue otra consecuencia de la prohibición que ha recibido mucha cobertura en los medios. Sin embargo, los estudios de la prohibición y los homicidios asociados al alcohol indican que, aunque la violencia generada fue importante para estándares americanos y ha sido un punto focal en la prensa, la literatura, el cine y otros medios de comunicación, no fue un factor principal entre los que contribuyeron a la revocación de la prohibición. En la introducción a este capítulo se hizo referencia a la importancia que se le da en Colombia a la violencia como explicación de dicha revocación. Sin embargo, es notable la poca importancia que se le da en los estudios estadounidenses sobre la prohibición. Aunque los Estados Unidos han sido y son una sociedad violenta, que tiene los índices de homicidios más altos entre los países desarrollados, la violencia durante la prohibición no se compara con la asociada al narcotráfico actual en Colombia, Centro América y México.

Como se reseña en el capítulo décimo tercero, la evidencia empírica muestra que la prohibición si contribuyó a aumentar la violencia. El país había experimentado una disminución gradual en la tasa de crímenes graves durante la mayor parte del siglo XIX y durante la primera década del XX. La tasa de homicidios en las ciudades grandes aumentó de 5,6 por 100.000

habitantes en la primera década a 8,4 en la segunda, la que subió a 10 durante los años 1920. Los estudios más recientes de Mirón (1999) muestran que los aumentos en las tasa de homicidios tienden a contagiar regiones vecinas, a tener una difusión debida al fortalecimiento de la criminalidad y a persistir en el tiempo, aunque estos fenómenos han sido mucho más débiles en los Estados Unidos que en Colombia.

Es de notar que aunque el promedio de la tasa de homicidios para el país en los años veinte fue de 10 por 100.000, la variación fue enorme. En efecto, muchas ciudades, especialmente en el norte del país y más que todo en Nueva Inglaterra, tenían tasas de homicidios muy bajas, por ejemplo, Boston tenía 2 por 100.000 habitantes. Sin embargo, algunas ciudades tuvieron tasas altísimas, comparables a las de los países que hoy tienen las tasas más altas. La tabla X-1 muestra la tasa de homicidios por 100.000 habitantes en las 19 ciudades más violentas en 1926, todas las cuales excedían la tasa de Chicago y Nueva York.

Tabla X-1
Tasa de Homicidio por 100.000 habitantes en las 29 ciudades
más violentas de EE.UU. en 1926

Ciudad	Estado	Tasa x 100.000 habitantes
Jacksonville	Florida	76,9
Tampa	Florida	67,6
Birmingham	Alabama	58,8
Memphis	Tennessee	42,4
Nueva Orleans	Louisiana	33,7
Kansas City	Missouri	32,3
Dallas	Texas	32,0
Charleston	Carolina del Sur	29,7
Nashville	Tennessee	29,2
Mobile	Alabama	28,4
Louisville	Kentucky	26,7
Houston	Texas	25,8
Detroit	Michigan	25,3
Sacramento	California	21,8
Pueblo	Colorado	20,5
Kansas City	Kansas	18,8
Saint Louis	Missouri	18,6
Cincinnati	Ohio	18,2
Winston Salem	Carolina del Norte	18,1

Fuente: *The Literary Digest* - Julio 2, 1927 <http://www.1920-30.com/law/>

El artículo fuente no menciona el alcohol como una razón específica de las altas tasas de homicidios. Además, muestra que la violencia más alta estaba en los estados segregacionistas del sur y que en norte de la Florida era extraordinaria. En la lista hay solamente dos ciudades con tráfico grande de alcohol: Detroit que era una ciudad de paso importante para el contrabando desde Canadá y Cincinnati, la ciudad con la mayor concentración de destilerías en su zona de influencia. Esta lista muestra que la violencia de los años veinte en los Estados Unidos era debida a diversos factores, que la prohibición era solamente uno de ellos y que la segregación y discriminación racial era un factor contribuyente a la violencia importante, lo cual dificulta la atribución de causalidad.

Aunque el país tenía tasas de homicidios altas, las cifras sobre las muertes atribuidas al tráfico ilegal de alcohol en los Estados Unidos fueron relativamente bajas: En los cuatro años entre 1925 y 1929 el número de pandilleros asesinados en Chicago fue de 227, o sea alrededor de uno por semana²⁰³. Durante los primeros cinco años de la prohibición, hubo 136 muertes asociadas a las pandillas de Chicago, es decir 2,2 por mes (Behr, 1996: 186). Para poner estas cifras en perspectiva es útil mencionar que según los censos la población de Chicago en 1920 era de 2.701.705 y en 1930 de 3.376.438²⁰⁴, es decir, era una ciudad con población comparable a la de Medellín de los años 1980 o al doble de la actual Ciudad Juárez. Las muertes relacionadas con las pandillas en Nueva York durante los años 1920 se estimaron en alrededor de 1.000, o unas 2 por semana. En 1920 la población de esa ciudad era de 5,6 millones.

El proyecto “sobre las escenas del crimen en Chicago”²⁰⁵ de la Escuela de Leyes de la Universidad Northwestern en 2009 presenta la serie de homicidios en Chicago desde 1870 hasta 2008. La historia de la violencia asociada a la prohibición es la historia del control de los mercados ilegales: durante los primeros años de la prohibición muchos inmigrantes pobres obtuvieron buenos empleos traficando y la tasa de homicidios cayó 50%. Pero cuando el control del mercado ilegal que ejercía Johnny Torrio se debilitó y su socio Dean O’Banion fue asesinado, probablemente por los hermanos Genna, sus socios en la zona sur de la ciudad, empezaron las “guerras de la cerveza” de Chicago y la tasa de homicidios subió el 250% entre 1923 y 1928. En 1925 Al Capone, un gánster muy violento, tomó la

²⁰³ http://www.historylearningsite.co.uk/prohibition_and_the_gangsters.htm. Infortunadamente esta fuente no aclara si el periodo cubierto son cuatro o cinco años.

²⁰⁴ <http://tigger.uic.edu/depts/ahaa/imagebase/chimaps/mcclendon.html>

²⁰⁵ <http://chicagocrimescenes.blogspot.com/2009/07/138-years-of-murder-in-chicago.html>

dirección de la organización de Torrio pero no logró controlar todo el mercado de la ciudad. El evento icono de la violencia asociada con la prohibición fue la matanza del día de San Valentín, el 14 de febrero de 1929 en Chicago. Este evento acabó la guerra entre las pandillas italianas de Al Capone y la irlandesa de George “Bugs” Moran. Ese día los pistoleros de Capone acribillaron a quemarropa a siete miembros de la pandilla de Moran.

Una vez terminó la prohibición, las tasas de homicidio en Chicago se mantuvieron y solamente bajaron a finales de la década. Empezando en 1943 la tasa volvió a subir aproximadamente 1 por mil cada tres años, pero entre 1965 y 1970 explotó de 11 a 24 por 100.000 habitantes, cifra 60% superior a la más alta durante la prohibición. La explicación que se da a este aumento son los cambios estructurales de la ciudad: la fuga de la clase media a los suburbios, la “guetización” de la ciudad, y el cambio en las estructuras familiar y etaria de los residentes.

Este corto resumen de la violencia asociada a la prohibición muestra que la sociedad estadounidense es violenta, y que los homicidios tienen diversas causas. Sin embargo, la violencia asociada al tráfico ilegal del alcohol, aunque la prensa le dio mucha cobertura, no afectó a la gran mayoría de los ciudadanos (Clark, 1976: 157) y fue muy baja comparada con la asociada al narcotráfico en Colombia, México y Centro América.

E. Debilidades del Estado y corrupción

Las características de la prohibición dificultaban la capacidad del gobierno federal para hacer cumplir la Ley Volstead. Además, las acciones de los políticos después de aprobada la prohibición debilitaron aún más esta capacidad. La demora entre el pasaje de la ley y su implementación se debió a la necesidad de montar la maquinaria federal necesaria para hacer cumplir la nueva norma. Fue necesario establecer la Dirección Federal de la Prohibición (*Prohibition Bureau*) y entrenar a la Guardia Costera, las aduanas y al Servicio de Impuestos Federales (*Internal Revenue Service*). La Dirección Federal de la Prohibición fue parte de la tesorería en lugar del Ministerio de Justicia. Esta decisión fue tomada por razones clientelistas porque permitía el nombramiento a dedo de sus empleados, mientras que en el ministerio hubiera sido parte del Servicio Civil, donde hubieran sido funcionarios de carrera con requisitos sobre las calificaciones de sus empleados y sobre los procedimientos para evaluarlos. El resultado fue desastroso. Según la Liga Contra los *Saloons* los congresistas simplemente querían usar el organismo como botín para conseguir votos. El sueldo era muy bajo, lo que propiciaba la corrupción y la rotación de funcionarios

que era muy alta. De 10.000 contratados solo 2.000 duraban en el puesto más de un año. La mayoría salía del servicio por corrupción, aunque no se tenía pruebas suficientes para llevarlos a juicio (Behr: 1996: 83-84).

Para poder desarrollarse la industria del alcohol ilegal necesitaba tener redes de apoyo dentro de la policía y del estamento político. Dada la estructura federal y los débiles esfuerzos del gobierno federal para hacer cumplir la ley, la corrupción requerida para operar ilegalmente era primordialmente local. Por eso, las policías, los jueces y los políticos de las grandes ciudades en las que operaban los traficantes y los *speakeasies* eran los grupos más susceptibles a ser sobornados. En muchos casos cuando había problemas entre traficantes, como robos de envíos de alcohol o balacearas con muertos, los encargados de hacer cumplir la ley se hacían los de la vista gorda y simplemente no actuaban: el problema no era con ellos.

Sin embargo, la corrupción llegó hasta niveles altos del gobierno federal. En noviembre de 1920 fue elegido presidente Warren G. Harding quien, de acuerdo con muchos analistas, ocupa el último puesto en el escalafón de los presidentes de los Estados Unidos²⁰⁶. Harding fue un candidato que hizo su carrera política en Ohio, el estado con mayor concentración de empresas destiladoras y en donde Remus había armado su imperio. Harding muy joven compró un pequeño periódico en Marion, un pueblo de tamaño mediano, que usó para promover su carrera política. Primero fue elegido senador estatal, luego vicegobernador y finalmente senador por Ohio. La política de Ohio era clientelista y corrupta y Harding fue muy diestro en ese ambiente pues su don de gentes lo llevaba a buscar quedar bien con todo el mundo (Mee, 1983). En 1920 fue elegido candidato presidencial por el partido republicano por sus destrezas como conciliador en una convención en que los candidatos de grupos con posiciones enfrentadas no lograron una mayoría. Su presidencia estuvo marcada por varios escándalos, los más famosos fueron casos de corrupción generalizada en la Oficina de los Veteranos de Guerra y en el Departamento de Justicia (Dean, 2004). Permitió que la Dirección Federal de la Prohibición fuera manejada con fines clientelistas por sus amigos de Ohio y que estos, entre otras cosas, vendieran permisos para producir y transportar “alcohol medicinal”. Era conocido como mujeriego y tuvo una hija ilegítima y varias amantes, una de ellas por 15 años que terminó como espía alemana durante la Primera Guerra Mun-

²⁰⁶ El estudio de Payne (2009) sobre la presidencia de Harding, “*El último en la lista*” concluye que Harding no fue corrupto pero sí pecó por clientelista y haber nombrado en su gobierno una enorme cantidad de corruptos y de políticos con vínculos criminales. Un escalafón de todos los presidentes elaborado con una encuesta a historiadores se encuentra en: http://en.wikipedia.org/wiki/Historical_rankings_of_Presidents_of_the_United_States

dial (Robenalt, 2009). Además usó dineros públicos o contribuciones políticas para acallar sus escándalos de faldas. Harding murió de un aparente ataque cardíaco en San Francisco después de un largo y extenuante viaje por el oeste y Alaska. Su sucesor, el vicepresidente Calvin Coolidge era uno de los pocos políticos incorruptos cercanos a Harding.

Aunque un grupo de sus funcionarios era incorruptible, la Dirección Federal de la Prohibición cayó fácilmente bajo la influencia de los traficantes: “la discrepancia entre los sueldos de los agentes de la prohibición y su estilo de vida era enorme. Algunos llegaron a ir al trabajo en automóviles con chofer. No solamente los empleados bajos, sino también los agentes de alto rango estuvieron involucrados en el tráfico de alcohol” (Behr, 1996: 153). En 1921 el director de la oficina de Filadelfia hizo parte de una conspiración para sacar de las bodegas del Estado 700.000 mil galones de whisky con un valor de USD4 millones (Ibídem).

La corrupción también afectó al Congreso. Hubo casos en los que representantes y senadores asistían ebrios a las reuniones y cuando el presidente Coolidge pidió incluir en el presupuesto una apropiación para comprar botes rápidos para la Guardia Costera, que también tenía problemas de corrupción, el Congreso no la aprobó (Behr, 1996: 142, 164). Esto sugiere que el rechazo a la apropiación la hizo el Congreso en acuerdo con algunos oficiales guardacostas.

El fortalecimiento de las organizaciones criminales y la corrupción de los órganos del gobierno de muchas ciudades fueron sin duda una de las consecuencias de la prohibición al alcohol que actuó como un detonante que se aprovechó de las vulnerabilidades del sistema político y del Estado para progresar. En muchas ciudades y en algunos estados las organizaciones criminales desarrollaron vínculos estrechos con los políticos y la policía que recibían sobornos y otras prebendas. Los casos de Chicago y Nueva York fueron los que recibieron más publicidad.

F. Otras consecuencias

Los cocteles que requieren una bebida destilada aparentemente se originaron a finales del siglo XVIII, pero durante la prohibición se popularizaron y muchos fueron creados²⁰⁷. Esta evolución respondió a dos razones. Primero, fue una forma de neutralizar el sabor desagradable que se le daba a propósito al alcohol “desnaturalizado”. Segundo, para muchas mujeres que consumían alcohol en los hogares era una forma de diferenciar su consumo

²⁰⁷ <http://en.wikipedia.org/wiki/Cocktail>

de alcohol del de los *speakeasies* y hacer que el consumo de alcohol fuera más concordante con el hogar. Al final de la prohibición la “*cocktail party*” “era una de las formas de entretenimiento más exitosas. Encajaba muy bien en las horas de la tarde, cuando un breve periodo para conversar y refrescarse es muy bienvenido” (Murdock, 1998: 104). Los cocteles eran una forma de amenizar cualquier reunión aburrida; eran equiparados con la hospitalidad, el buen gusto y con los elementos esenciales de la sociabilidad. El coctel más que cualquier otra bebida, legitimó el consumo del alcohol en el hogar (Murdock, 1998: 105).

El aumento en los precios de los licores tuvo diferentes efectos clasistas. El consumo de las clases bajas en las ciudades disminuyó notablemente porque simplemente no podían adquirir licor caro. Los *saloons* cerraron y la gran mayoría de los *speakeasies* eran demasiado costosos por lo que su clientela era bastante pudiente (Clark, 1976: 158).

Los impuestos al alcohol habían sido históricamente una fuente importante de los recursos del gobierno federal. En 1916 habían sido el 32,5% del total. Esa era la época anterior a que los Estados Unidos entraran a la Primera Guerra Mundial, el gobierno federal era muy pequeño y había asumido pocas funciones. La guerra aumentó el gasto y los impuestos y aunque los impuestos al alcohol recolectados en 1919 fueron 97,2% mayores que en 1916, ese año representaron solamente el 9,4% del total. Al año siguiente, cayeron 71.4% y representaron solamente 2,2% de los ingresos del gobierno federal²⁰⁸. Por otro lado los gastos requeridos para hacer cumplir la prohibición aumentaron sustancialmente. En general, es muy difícil estimar los gastos totales generados en la lucha contra la criminalidad porque la policía, por ejemplo, tiene diversas funciones y en algunas es muy difícil atribuir los recursos usados a la lucha contra una clase específica de crímenes. Sin embargo, el aumento en los recursos asignados para hacer cumplir la prohibición fue grande. Warburton (1932: 246) estimó los costos totales del gobierno federal en USD 3,6 millones en 1920, los cuales aumentaron en 1930 a USD44 millones. Los costos a nivel de los gobiernos locales posiblemente tuvieron consecuencias más importantes porque cualquier gasto de las policías locales en la persecución del licor implicaba una disminución en la protección ciudadana contra otros crímenes.

Los aumentos en la población encarcelada llevaron al hacinamiento y a un gran aumento en el costo de las prisiones. El aumento en el gasto fede-

²⁰⁸ Cálculos del autor basados en Meier (1994: 140, cuadro 5.1)

ral en las penitenciarías aumentó en 1.000% entre 1915 y 1932, a pesar de lo cual el hacinamiento no se solucionó. Por ejemplo, la famosa prisión federal de Leavenworth, Kansas, diseñada para 1.500 presos alojaba 3.700 (Thornton, 1991b).

10.3. EL REPUDIO Y LA REVOCACIÓN DE LA PROHIBICIÓN

Los proponentes de la prohibición esperaban crear un mundo mejor basado en las creencias y valores tradicionales de la sociedad rural puritana. Este proyecto tuvo sus raíces en la sociedad americana de finales del siglo XVIII y principios del XIX, pero no logró implementarse sino en 1920, cuando en Estados Unidos había y continuaba experimentando cambios estructurales muy fuertes, los que se acentuaron durante los años veinte. Muchos de los intereses de los grupos de la coalición que logró que se aprobara la prohibición en 1919 dejaron de converger durante los años veinte y principios de los treinta. Simultáneamente los cambios sociales fortalecieron los grupos que estaban en contra de la prohibición. Este proceso fue paulatino. Para empezar, ninguna enmienda a la Constitución había sido revocada por lo que muchos creían que esa medida sin precedente simplemente sería imposible. Pero organizaciones como la Liga Contra los *Saloons*, que había jugado un papel clave en el proceso de aprobación de la prohibición, tuvo problemas para mantener las fuentes de fondos una vez que los *saloons* habían dejado de existir. Este grupo enfrentó conflictos de liderazgo grandes durante los años veinte. El modelo de Meier (1994: 149) sobre los *lobbies* concluye que los que tienen una sola meta política tienden a tener líderes mucho más radicales que los miembros comunes de la organización. Simplemente, la gran importancia del tema para los líderes les da la motivación para liderar. Esto llevó a que la Liga Contra los *Saloons* tomara posiciones extremas en contra de algunas propuestas para permitir el consumo de cerveza y vino, lo cual terminó restándoles influencia política.

La Unión de Mujeres Cristianas de la Templanza tuvo problemas semejantes. Además, para este movimiento la meta de una forma razonable de vida, no necesariamente requería prohibir el alcohol. La sociedad sufrió una pérdida de miembros y una disidencia fundó una organización opuesta a la prohibición porque consideraba que la corrupción generada por ella era un obstáculo mucho más grande para obtener su meta que un mercado de licores controlado. El problema para la Unión de Mujeres Cristianas de la Templanza fue un cambio profundo en el paradigma: cuarenta años antes, cuando la organización se estableció, la causa “seca” había sido apoyada por la mayoría de los progresistas, las esposas de

familias de clase media pudiente urbana, cuyos esposos eran profesores, médicos, abogados, industriales y comerciantes habían apoyado a esa organización. En 1930 solamente quedaban en ella las esposas mayores de los pequeños granjeros, quiroprácticos, dueños de funerarias de barrio, pastores de iglesias pequeñas y en general, “líderes que brindaban por un mundo que había quedado en el pasado” (Clark, 1976: 202). El punto es que durante los años veinte la familia sufrió una mutación grande “los valores burgueses de introspección, disciplina, privacidad, dignidad individual, e identidad propia habían hecho que lo que era importante para la nueva familia y la sociedad moderna era el individualismo” (Clark, 1976: 175). En otras palabras, la libertad individual debía predominar sobre las concepciones racionales de la sociedad.

El partido republicano apoyó la prohibición simplemente porque mantuvo el poder a partir de la elección de 1920. Pero el partido no estaba unificado con respecto a esa política y la oposición se hizo sentir cuando en 1930 las plataformas políticas del partido en los estados de Connecticut, Nueva Jersey, Nueva York, Washington y Wisconsin apoyaron la revocación (Meier, 1994: 150). Sin embargo, el partido en su plataforma en la convención para elegir candidato presidencial mantuvo su apoyo.

Otro factor fue que los argumentos y sentimientos patrióticos utilizados para justificar la Prohibición perdieron peso con el paso del tiempo. El temor a las amenazas alemana y bolchevique se diluyó durante la década de progreso económico de los años veinte debilitando el apoyo a la prohibición.

Los argumentos morales a favor de la Prohibición empezaron a ser cuestionados a mediados de los años veinte. Uno de los argumentos más fuertes había sido la protección de los hogares contra las bebidas alcohólicas. Pero para muchos americanos la prohibición estaba logrando el efecto contrario. Las balaceras ocasionales en vecindarios de gente pudiente, la generalización entre los jóvenes del uso de la petaca para llevar el licor en los bolsillos traseros del pantalón y de las “*cocktail parties*” entre la burguesía, y los altos gastos para hacer cumplir la ley se combinaron para crear la impresión de que el hogar estaba mejor protegido antes que después de la prohibición (Rose, 1996: 46).

En el lado antiprohibicionista, organizaciones como la Asociación Contra la Enmienda de la Prohibición fundada en 1918, una vez aprobada la Prohibición, empezaron a promover cambios en la Ley Volstead, buscando que se permitiera la producción y consumo de bebidas fermentadas, principalmente cerveza y vino. Esta organización aprendió de los prohi-

bicionistas de la década anterior la importancia de la organización política y produjo “estudios que enfatizaban la corrupción en las agencias encargadas de cumplir la prohibición, las muertes relacionadas con esta actividad, la pérdida de ingresos del gobierno, el flujo del licor ilegal, el efecto sobre las cortes y las prisiones, y los beneficios del sistema regulatorio del alcohol en Canadá” (Meier, 1994: 151).

Esta asociación usó el tema de los impuestos a la renta y el impuesto potencial al alcohol para lograr el apoyo de los dueños de industrias y bancos importantes, que hicieron parte de la junta directiva de la asociación (Rose, 1996: 56). Varios de estos no solamente habían apoyado el movimiento prohibicionista en la década anterior, sino que, como se mencionó arriba, habían sido claves para lograr que la enmienda fuera aprobada. Por ejemplo, William Randolph Hearst, el magnate periodístico que controlaba 30 diarios y varias revistas había tenido gran influencia en la opinión pública a favor de la prohibición. En 1929 la rechazó con el argumento de que había contribuido al aumento en uso del licor, no solamente entre los hombres sino también entre mujeres y aun niños. El apoyo de Hearst a la revocatoria les dio luz verde a los editorialistas de otros periódicos para expresarse de igual manera (Rose, 1996: 54). Otro líder industrial que cambió de bando fue Rockfeller. La “inteligencia”: los profesores universitarios, periodistas forjadores de opinión y otros intelectuales también expresaban su rechazo a la prohibición.

Las organizaciones contra la prohibición paulatinamente lograron elegir políticos que apoyaran su agenda y el movimiento para revocar la Ley Volstead avanzó. En la elección presidencial de 1928 el republicano Herbert Hoover enfrentó al demócrata Al Smith. Hoover representaba a la sociedad tradicional y era prohibicionista. Smith era un exgobernador del estado de Nueva York, fue el primer candidato católico a la presidencia de los Estados Unidos, estaba contra la prohibición y tenía en su contra sus relaciones con la corrupta alcaldía de la ciudad de Nueva York (El famoso o infame Tammany Hall). Hoover ganó por 444 votos electorales contra 87. Algunos historiadores consideran que esta elección fue el último triunfo de la sociedad rural americana sobre la nueva sociedad urbana. El hecho que un candidato presidencial demócrata hubiera apoyado la revocación de la Prohibición puso en la agenda política el tema que continuó discutiéndose en los medios y en la política.

En mayo de 1929 el presidente Hoover estableció la Comisión Nacional para el Cumplimiento de la Ley con el fin de identificar las causas de la criminalidad y dar recomendaciones de política pública. La comisión liderada

por George W. Wickersham y conocida generalmente como la Comisión Wickersham, se concentró en la criminalidad asociada a la prohibición. Su informe presentado en enero de 1931 presentó un cuadro muy negativo: corrupción policial, criminalidad fortalecida, violencia asociada con los licores ilegales, muertes por intoxicación, etc. Sin embargo, se opuso a cualquier cambio en las políticas aunque recomendó hacer un esfuerzo mucho más grande para hacer cumplir la prohibición que el que se había hecho hasta ese momento.

El informe de la Comisión terminó apoyando el movimiento revocatorio. El informe afirmaba que la mayoría de los miembros de la Comisión no apoyaban la revocatoria pero al día siguiente de su publicación muchos de los comisionados opinaron que no era posible hacer cumplir la prohibición (Lucas, 1998: 83). Aunque la comisión “esencialmente encontró que la situación era horrible, pero que no se podía hacer nada al respecto” (Clark, 1976: 202), las contradicciones inherentes al informe ayudaron a mover la opinión pública en contra de la Prohibición.

La gran depresión que empezó a finales de 1929 fortaleció el movimiento anti prohibicionista. Durante la depresión los argumentos en favor de la prohibición se debilitaron porque la meta política prohibicionista que buscaba legislar el comportamiento moral de la sociedad, y otros temas como la influencia de los católicos y del Ku Klux Klan, dejaron de ser relevantes ante la necesidad de satisfacer necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, y el empleo. La industria de licores en 1919 había sido la sexta en ventas en la nación con 1,217 cervecerías y 507 destilerías legales, además de 177.790 *saloons*, (Chidsey, 1969: 59, citado por Meier, 1994: 137), y como se vio, contribuía sustancialmente al fisco. Ante esto, el costo económico de la prohibición y sus resultados puestos en tela de juicio, contribuyeron sustancialmente a debilitar su apoyo político.

La elección presidencial de 1932 fue vista por muchos como un referendo sobre la prohibición. Aunque esta posición pudiera haber sido exagerada debido a la importancia de la depresión de la economía, fue un asunto importante en las agendas de los partidos. Los republicanos, que de cualquier forma hubieran perdido la elección, dada la situación económica, optaron por apoyar la prohibición, mientras que los demócratas con Franklin D. Roosevelt como candidato la repudiaron. Roosevelt ganó por 472 votos electorales contra 59 de Hoover. El control del Congreso quedó firmemente en manos del partido demócrata, que rápidamente procedió a aprobar la revocación de la enmienda 18 por medio de la enmienda 21.

10.4. EFECTOS DE LA REVOCACIÓN Y SECUELAS DEL PROHIBICIONISMO

La revocación de la enmienda 18 reflejó los cambios en la estructura y en el paradigma institucional que habían tenido lugar en la sociedad estadounidense. Dados el pluralismo y federalismo de la sociedad, simplemente devolvió el control del alcohol a las autoridades locales. Algunos estados mantuvieron la prohibición, mientras que la mayoría optó por establecer sistemas regulados de control. Por ejemplo, Oklahoma mantuvo la prohibición hasta 1959 y Mississippi hasta 1966 (Clark, 1976: 169). En estados con influencia conservadora y poblaciones rurales fuertes, el alcohol ha tenido más restricciones que en los estados más liberales. Las restricciones comunes impuestas al terminar la prohibición incluían monopolios estatales para vender bebidas destiladas, prohibición a la venta de licor en días religiosos o después de ciertas horas, prohibición al consumo de menores de edad, limitaciones a la venta de alcohol en restaurantes²⁰⁹, etc. Cada estado estableció sus normas y los condados que deben respetar las normas estatales, pudieron imponer sus propias normas más restrictivas. Aun hoy hay cientos de condados o pueblos “secos”, la gran mayoría de los cuales se encuentran en el sur en zonas que hacen parte del “Cinturón de la Biblia”²¹⁰, la región más religiosa y conservadora del país. Los impuestos estatales y locales al alcohol también varían sustancialmente, lo cual hace que exista algún contrabando entre estados²¹¹.

En muchas regiones de los Estados Unidos, los patrones de uso de alcohol han evolucionado y continúan haciéndolo y en ellos el control social juega un papel importante. Es notorio como las borracheras en tabernas, un asunto importante antes de la prohibición, ha dejado de serlo. Hoy las borracheras son un asunto que debe controlarse por razones de seguridad en la conducción de automóviles y para evitar problemas de violencia familiar o de alcoholismo como enfermedad. Los argumentos sobre la protección de las familias de obreros industriales de hace un siglo y sobre las malas influencias de los *saloons* sobre la sociedad hoy no se escuchan.

²⁰⁹ En los años sesenta en restaurantes elegantes en North Carolina presencié como los comensales traían licor en bolsas oscuras que colocaban debajo de la mesa. Así consumían licor a “escondidas” de la ley.

²¹⁰ “Bible Belt”

²¹¹ Los impuestos al licor y sus precios en Washington D. C. son mucho más bajos que en Virginia en donde el sector privado solamente puede vender vino y cerveza y las bebidas espirituosas solamente se pueden comprar en estancos del estado de Virginia. Ocasionalmente oficiales de Virginia se apostan en las licorerías de Washington para identificar autos de Virginia para interceptarlos y multarlos cuando cruzan los puentes al regresar a ese estado.

El estado sigue teniendo controles al consumo de alcohol, pero el control social juega un papel por lo menos tan importante como el del estado. Así, la presión social ha jugado un gran papel en la disminución del consumo de bebidas destiladas y cocteles y en el aumento del consumo de cerveza y de vino, que hoy está generalizado, pero que hace 50 años era relativamente raro.

Las leyes para castigar a los conductores ebrios reflejan la presión social para minimizar los costos que los borrachos puedan generarle a la sociedad. La legislación sobre el alcohol se basa hoy, en la mayoría de los estados de la unión americana, en la promoción de una ética cívica, no en una moral religiosa. Por eso, la prohibición actual se concentra en el “Cinturón de la Biblia” y con el correr del tiempo ha perdido relevancia. Así, el número de condados en los que las leyes locales prohíben vender licor el domingo, día del Señor, es cada vez menor. El hecho es que la sociedad estadounidense había domesticado el alcohol durante la colonia. Los cambios tecnológicos y en la estructura de la sociedad hicieron que los controles que surgieron del proceso de domesticación se debilitaran; la sociedad reaccionó y prohibió el alcohol. Sin embargo, la tecnología, la educación, la cosmovisión y las estructuras sociales continuaron cambiando y la sociedad retomó el proceso de domesticación cuando consideró que el costo de la prohibición excedía sus beneficios. Este proceso continúa.

Una secuela importante de la prohibición fue el fortalecimiento de las organizaciones criminales o mafias. Después de la prohibición estas mafias se concentraron en diversas actividades ilegales como la prostitución, los narcóticos, las extorsiones o “vacunas”, préstamos usureros, los juegos de azar y el control de algunos sindicatos y negocios como los basureros y los puertos. La reacción del gobierno estadounidense contra estos grupos fue fuerte, pero estas organizaciones demostraron una gran capacidad de supervivencia y al gobierno federal le tomó varias décadas lograr controlarlas utilizando una legislación muy punitiva. En 1970 aprobó una ley famosa contra el crimen organizado la *Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act* (RICO) que expandió los poderes del gobierno federal para luchar contra organizaciones dedicadas a obtener ingresos de juegos de azar ilegales, asesinatos, secuestros, extorsiones, falsificación de dinero y documentos, tráfico de drogas y otras sustancias controladas y otros crímenes comúnmente practicados por organizaciones criminales. Como resultado, la mayoría de los grandes capos fue capturada y sentenciada a largas condenas y algunos de ellos murieron en prisión.

Aunque aún se habla de mafias, los estudios sobre criminalidad han mostrado que ya a mediados de los años ochenta esta se fundamentaba en grupos locales débilmente organizados (Reuter, 1986)²¹². Es interesante que en los años setenta y ochenta, las viejas mafias no participaran muy activamente en el narcotráfico y se concentraron en las actividades listadas en el párrafo anterior, las cuales son menos riesgosas. Las viejas mafias evolucionaron disminuyendo su uso de la violencia (Reuter, 1986) y perdieron poder por diversas razones. Por ejemplo, los hijos de los inmigrantes judíos, irlandeses e italianos que formaron las principales mafias durante la primera mitad del siglo veinte se asimilaron a la corriente dominante de la sociedad americana y tuvieron movilidad social dentro de ella; la suburbanización de las ciudades dificultó el control territorial de las mafias; a partir del New Deal de Franklin Delano Roosevelt una proporción importante del gasto de los gobiernos locales ha estado financiada parcialmente por el gobierno federal que ejerce una fiscalización mucho más rigurosa que la que tenían los gobiernos clientelistas locales de principios del siglo XX.

A pesar de que hoy las mafias no son un desafío al Estado, si ejercen influencia en algunos lugares, especialmente en guetos urbanos. La industria de drogas ilegales está bastante segmentada y en ella participan muchos grupos de inmigrantes recientes y algunos de marginados dentro de la sociedad estadounidense. Al comparar estas organizaciones con la vieja mafia se encuentra que “las organizaciones narcotraficantes actuales son menos estructuradas y estables. Exceptuando a algunas pandillas que operan en ventas al detalle, la mayoría se asemeja a una confederación o red de traficantes independientes o a pequeños grupos de traficantes que a una organización integrada” (Boyum y Reuter, 2005: 79)²¹³. La moraleja que deja la historia de la prohibición y de las mafias en los Estados Unidos es que una vez estas organizaciones se enraízan en una sociedad, aunque se elimine la fuente de ingresos que las fortaleció, es muy difícil erradicarlas y toma mucho tiempo lograrlo.

²¹² Este libro pionero de Peter Reuter publicado en esa época se titula: “Crimen Desorganizado: Mercados Ilegales y la Mafia”.

²¹³ Realmente es importante que el gobierno de los Estados Unidos publicite más la estructura del crimen organizado dentro del país y sus acciones contra él. Al no hacer esto y enfatizar la importancia de las grandes organizaciones narcotraficantes fuera del país, genera la sospecha en la América Latina de que su política protege a sus mafias.

10.5. LAS DROGAS PROHIBIDAS Y EL CONTRASTE CON EL ALCOHOL

En los Estados Unidos la historia de las drogas prohibidas y de las políticas para regularlas y controlarlas difiere sustancialmente de la del alcohol. Las coaliciones políticas y las razones que explican la formulación de las políticas son radicalmente diferentes. Por eso, los resultados han sido opuestos: el control regulado y la tolerancia al alcohol y el rechazo y prohibición a la cocaína, la marihuana, la heroína, las anfetaminas y otras drogas psicoactivas prohibidas.

La diferencia fundamental tiene que ver con la domesticación de cada droga. Como se mostró en las secciones anteriores, el consumo del alcohol era y es reconocido como normal por la mayoría de la corriente dominante de la sociedad estadounidense y había jugado un papel importante en la dieta de ese país durante toda su historia. Era y es parte de la cultura dominante, aunque haya grupos religiosos como los mormones, que lo rechacen. En contraste, como se mostró en los capítulos anteriores, las drogas de base vegetal como el opio, el peyote y la marihuana aparecieron tardíamente en los Estados Unidos, y su consumo se percibió como una práctica de la contracultura o de culturas inferiores. El opio y sus derivados eran asociados a los inmigrantes chinos, la marihuana a los braceros mexicanos que llegaron durante la Primera Guerra Mundial para ayudar en las cosechas cuando muchos hombres americanos fueron a la guerra y a la migración incentivada por la bonanza de los años veinte. El peyote era usado por indios paganos. La cocaína que se consumió primero por la clase pudiente, los médicos y otros empleados del sector de salud terminó asociada a los negros, miembros de otra raza ‘extranjera’, que obtenían una fuerza sobrehumana cuando la consumían (Falco²¹⁴, 1994, capítulo 2). De igual manera, “la morfina se relacionaba con los vagabundos de los barrios bajos; se temía que el uso de todas estas drogas se estuviera difundiendo entre las ‘clases más altas’” (Musto, 1993: 94).

El proceso de formación de la imagen de estas drogas en la mente americana incluyó la generación de histerias sobre los efectos de estas drogas o “pánicos morales”, principalmente basados en la xenofobia. Estos lograron medidas contra algunas drogas a nivel estatal. Por ejemplo, los siguien-

²¹⁴ Mathea Falco fue la primera subsecretaria del Departamento de Estado para Narcóticos Internacionales y Asuntos de Cumplimiento de la Ley (INL), oficina creada por la administración del presidente Carter.

tes estados prohibieron la marihuana²¹⁵ con leyes dirigidas a la población mexicano-americana: Wyoming en 1915, Texas en 1919, Iowa, Nevada, Oregón, Washington, y Arkansas en 1923 y Nebraska en 1927 (Guither, 2012). Falco (1994: 21) resume la situación: “Una vez estas drogas quedaron relacionadas en la mente del público con extranjeros peligrosos y minorías raciales, se formaron actitudes populares que persisten hoy. Los usuarios de drogas dejaron de verse como víctimas de médicos descuidados o de dinámicas compañías americanas de drogas y pasaron a verse como desviados sospechosos que socavaban la estabilidad de la nación. Debido a estos orígenes históricos, la heroína, la cocaína y la marihuana han sido percibidas como ‘antiamericanas’ mientras que el alcohol, el tabaco y las drogas recetadas no lo han sido”. Independientemente de las valoraciones morales del proceso que llevó a crear esta mentalidad, el hecho es que estas drogas no han sido domesticadas en la cultura americana ni en la occidental aunque esto pueda estar cambiando con respecto a la marihuana.

Las demás diferencias son corolarios de la diferencia fundamental. Un primer corolario hizo que el opio/heroína, la cocaína, la marihuana y otras drogas que no tenían tradición de consumo en los Estados Unidos no pudieran generar coaliciones políticas fuertes para promover legislación que las prohibiera; simplemente no eran un problema para la mayoría de los miembros de la corriente dominante de la sociedad. Eran sin embargo, importantes para algunos grupos religiosos y médicos. Por eso, como se mostró en detalle en los capítulos quinto y sexto, los misioneros en las Filipinas y en la China, liderados por el obispo Charles Brent y el Dr. Hamilton Wright, jugaron un papel importante en la Comisión de Shanghái de 1909 y en la Convención de la Haya de 1912. Para ellos tener una legislación nacional sobre el opio era importante para promover el RICD. Simplemente, no tenía presentación promover convenciones internacionales sin tener una legislación nacional. Así, una vez firmada la Convención de la Haya, esta se usó como argumento para lograr el apoyo necesario para aprobar la Ley de Harrison de 1914 que regulaba el uso del opio y sus derivados y de la cocaína²¹⁶. Esta ley facilitó que los americanos argumentaran que tenían autoridad moral para promover el RICD prohibicionista.

Un segundo corolario es el contraste durante la segunda década del siglo XX entre los debates sobre el alcohol y las demás drogas psicoactivas.

²¹⁵ Que como se mencionó en el capítulo sexto, quedó excluida de la ley de Harrison de 1914.

²¹⁶ Comentada en el capítulo sexto.

Claramente el alcohol era un punto álgido de política pública, mientras que sobre las demás drogas psicoactivas había un amplio consenso y el debate no era importante. Por ejemplo, en la segunda semana de diciembre de 1914 “como parte de una legislación precipitada, la Ley Harrison fue aprobada en unos pocos minutos, hecho este que ni siquiera fue comentado esa semana en el resumen del N.Y. Times sobre el trabajo de esa sesión²¹⁷. Por otra parte, la Cámara dedicó todo el 22 de diciembre al debate de una resolución [...] (de) una enmienda constitucional que ordenaba la prohibición del alcohol. Desfiles y discursos marcaron la entrada al Capitolio de miles de simpatizantes. [...] En la galería se colgó una petición con seis millones de firmas que le exigían al Congreso presentar la enmienda a los estados” (Musto, 1993: 95). Esta enmienda no prosperó y los prohibicionistas tuvieron que esperar tres años más para lograr su meta.

Había traslapes entre quienes apoyaban la prohibición al alcohol y la prohibición a las otras drogas, pero la prohibición a estas tenía un apoyo mucho más amplio dentro de la sociedad puesto que el consumo de alcohol era aceptado como algo normal por una alta proporción de la ciudadanía. De hecho el obispo Brent reconocía, en contraste con las otras drogas, que el alcohol tenía valor nutritivo y “el representante Harrison no había sido nunca tildado de sobrio” (Musto, 1993: 97) mientras que el secretario de Estado Bryan después de detectar alcohol en el aliento del Dr. Wright “lo llamó y le exigió abstinencia, por lo menos durante la conferencia de La Haya. Humillado, Wright se negó, y en consecuencia, fue destituido del Departamento de Estado y de la delegación de La Haya (Musto, 1993: 90).

Cuarto corolario: es muy probable que la fuerza del movimiento prohibicionista contra el alcohol haya afectado el trato a las demás drogas psicoactivas. La ley de Harrison originalmente permitía que los médicos recetaran opio “de buena fe”, inclusive el opio y sus derivados para mantener y controlar la adicción de quienes creían que eran incurables. En 1916 la Corte Suprema determinó que los médicos tenían la libertad de prescribir cualquier droga a sus pacientes (Musto, 1992). Pero dos meses después de aprobada la Ley Volstead, la Corte Suprema, con una votación de cinco a favor y cuatro en contra, retiró a los médicos el derecho a recetar algunas drogas psicoactivas para mantener y controlar los casos de drogadicción (Musto, 1993: 97).

El quinto corolario tiene que ver con las muertes por sobredosis o envenenamiento por drogas y alcohol y la percepción que la sociedad tiene

²¹⁷ Del Congreso (nota del autor).

de estas víctimas. La prohibición al alcohol generó muchas víctimas debido a la mala calidad de la producción informal e ilegal y a que el gobierno agregó químicos al alcohol industrial para disuadir su consumo humano. Estos aditivos eran muy nocivos para la salud, por lo que el consumo de alcohol era peligroso y podía ser fatal. El envenenamiento por alcohol causó muchas víctimas como se mostró arriba. Por ejemplo, Blum (2012) muestra, que en 1926 cuando el gobierno federal empezó un programa para agregar químicos disuasivos al alcohol industrial, en Nueva York 1.200 se enfermaron, 400 de las cuales murieron. Como se vio, la mayoría de los consumidores eran relativamente pudientes debido al alto costo del licor ilegal, y eran miembros de grupos que tienden a organizarse y formar grupos de presión para cambiar las políticas. Además, las cifras sobre enfermos y muertes por envenenamiento eran bastante mayores que las asociadas a la violencia relacionada con el tráfico del alcohol.

Las muertes por sobredosis debidas a las drogas ilegales actualmente no tienen la misma repercusión que las muertes por envenenamiento por alcohol durante la prohibición. Estas estaban concentradas en usuarios urbanos que tenían familias y empleos productivos. Sus muertes no generaban vergüenza pero sí una fuerte crítica a la mala calidad del alcohol. Hoy muchas de las víctimas de sobredosis, causadas por drogas ilegales son jóvenes o usuarios consuetudinarios. Estos grupos no tienen capacidad de organización para influenciar las políticas y además, muchos de los padres de las jóvenes víctimas desconocen o niegan el abuso de drogas de sus hijos y tampoco se organizan para modificar las leyes. En los últimos años el uso ilegal de drogas legales ha generado un número creciente de víctimas, la mayoría de las cuales son personas de bajos ingresos. Como estas drogas son legalmente recetadas por médicos, los parientes de las víctimas no tienen como quejarse. El director de la oficina de drogas de la Casa Blanca (Kerlikowske, 2012) presenta un cuadro simple pero crudo: en 2009 de las más de 37.000 muertes por sobredosis, 15.500 fueron atribuibles al abuso de drogas legales contra el dolor. Las muertes por sobredosis llegaron a 11,9 por 100.000 habitantes, cifra que se compara con 5,7 homicidios por 100.000 habitantes ese año. Cifras oficiales preliminares para 2010 (Murphy, Xu y Kochanek, 2012) muestran 25.440 muertes atribuibles al alcohol y 37.792 a otras drogas. En el mismo año las muertes por accidentes de tráfico vehicular fueron 35.080.

Las muertes asociadas con la “guerra contra las drogas” tampoco generan una fuerte oposición a las políticas actuales, tanto así, que el gobierno ni siquiera produce estadísticas sobre las muertes asociadas al narcotráfico. Conroy (2012) juntando cifras de una multitud de agencias gubernamen-

tales concluye que en el periodo 2006-2010 hubo aproximadamente 5.700 muertes, es decir un poco más de 1.100 por año, es decir aproximadamente el 3,2% de los homicidios totales²¹⁸. Estas muertes están concentradas en grupos sociales considerados como parte de la contra cultura o no completamente asimilados por lo que sus muertes no se consideran como una amenaza a la corriente dominante de la sociedad.

El sexto corolario se encuentra en la persistencia del prohibicionismo a las drogas comparado con el del alcohol. El rechazo social a la cocaína, marihuana, heroína, y otras drogas psicoactivas se ha mantenido por un siglo. El debate para prohibirlas fue mínimo durante la primera mitad del siglo XX porque el consenso dentro de la corriente dominante de la sociedad siempre ha sido muy amplio, aunque, como se notó, recientemente ha empezado a socavarse con relación a la marihuana, pero no a las demás drogas.

Los ejemplos de este corolario son abundantes. Así, mientras que durante los años veinte se generó un rechazo a la prohibición al alcohol que llevó a su revocación, la ley de Harrison fue reformada haciéndola más restrictiva. Organizaciones de la sociedad civil que consideraban que las drogas psicoactivas eran una amenaza social promovieron la creación de diversas asociaciones contra las drogas. Las logias masonas, los “Caballeros de Colón”²¹⁹ y los clubes de servicio como los Kiwanis y los Moose apoyaron la legislación contra las drogas cuando hubo algunas demandas sobre la constitucionalidad de la ley de Harrison, la cual fue ratificada por la Corte Suprema en 1928. Durante esa misma década, como se vio en el capítulo sexto, los Estados Unidos prosiguieron su campaña para fortalecer el RICD, y aunque no firmaron sino una de las tres convenciones sobre drogas de la Sociedad de Naciones, jugaron un papel clave en esos desarrollos (Musto, 1993: capítulo 8).

Otro ejemplo se encuentra en las diferencias en la manera en la que la Ley de Harrison y la Ley Volstead fueron implementadas. Como se mencionó, los funcionarios de la prohibición fueron nombrados de manera clientelista y muy poco profesional. Pero los de la División de Narcóticos eran parte del servicio civil y requerían destrezas profesionales adecuadas para sus funciones. A pesar de que el número de funcionarios de la División de Narcóticos era la décima parte de la de la Dirección Federal de la Prohi-

²¹⁸ No es posible verificar la metodología utilizada en este trabajo. Sin embargo, como quien la produce ataca las políticas actuales, es razonable inferir que si hubiera algún sesgo sería hacia una sobre estimación, lo que confirma la poca importancia atribuida por la sociedad al fenómeno.

²¹⁹ *The Knights of Columbus*, la respuesta católica a las logias masonas.

bición, a mediados de 1928 casi la tercera parte de los presos en penitenciarías federales habían sido convictos por ofensas a la Ley de Harrison. Su número era mayor que el de los presos por robar autos y por delitos contra la prohibición juntos. Este hecho se explica por efectividad de los funcionarios de la División Federal de Estupefacientes y la severidad de los jueces y de los jurados con respecto de las drogas (Musto, 1993: 214).

Durante la década siguiente, en 1933, con amplio apoyo popular se revocó la Ley Volstead. Sin embargo, los esfuerzos contra las demás drogas psicoactivas continuaron. Los Estados Unidos continuaron activos en los debates sobre drogas de la Sociedad de Naciones y como se discutió en el capítulo sexto, promovió las tres convenciones aunque solamente firmó una.

La legislación sobre la marihuana de 1937 también refleja la persistencia de los sentimientos hacia las drogas en contraste con los del alcohol. Harry J. Anslinger, el director de la Oficina Federal de Narcóticos, promovió la legislación para controlar y preferiblemente prohibir la marihuana. Como es frecuente en estos casos, las razones para hacerlo eran diversas y combinaban factores ideológicos, morales y de conveniencia política:

- Primero, la discriminación contra los braceros mexicanos se había acentuado: “a mediados de la década de los veinte, los crímenes más horribles eran atribuidos a la marihuana y a sus proveedores mexicanos. Los funcionarios médicos y legales de Nueva Orleans comenzaron estudios sobre esta amenaza y, a los pocos años, publicaron artículos que afirmaban que muchos de los delitos de la región apuntaban hacia la marihuana, ya que creían que esta sustancia era un estimulante sexual que suprimía las inhibiciones civilizadas” (Musto, 1993: 250).
- Segundo, la depresión económica de la época fue un factor contribuyente porque los braceros mexicanos, que habían sido bienvenidos durante la bonanza de los años veinte, se convirtieron en una competencia para los nativos, lo cual fue un detonante para generar un “pánico moral”.
- Tercero, una vez que la prohibición fue revocada, Anslinger temía que su organización perdiera importancia por lo que era conveniente desarrollar nuevas funciones (Escohotado, 1997: 329). Por eso, buscó formas de promover una legislación federal para controlar las drogas que no requiriera una enmienda constitucional y durante dos años trabajó calladamente elaborando un proyecto de ley a nivel federal, a pesar de los problemas constitucionales que limitaban el poder del gobierno federal.

Anslinger encontró la solución cuando en 1937 la Corte Suprema declaró la constitucionalidad de la *Ley Nacional sobre Armas de Fuego* que imponía un impuesto a la transferencia de algunas armas con el fin de limitar el uso de armas poderosas por el crimen organizado²²⁰. El control a la marihuana se logró estableciendo un alto impuesto a las transferencias de marihuana que exigía que quienes tuvieran posesión de la droga demostraran que lo habían pagado. Esta *Ley de Impuestos sobre la Marihuana* era aparentemente irrelevante para la mayoría de los legisladores en Washington que desconocían que era la marihuana, y se aprobó después de un debate mínimo (Dhywood, 2011: 29). Sin embargo, a través del tiempo criminalizó y llevó a la cárcel a mucha gente por evasión del impuesto²²¹. La ley sobre la marihuana tuvo también “consecuencias no buscadas” porque sacó del mercado a los cultivadores de cáñamo. Durante la Segunda Guerra Mundial cuando los japoneses invadieron a las Filipinas, la marina estadounidense se quedó sin la materia prima para sus sogas, lo que forzó la flexibilización de la ley durante el resto de la guerra para permitir la producción de cáñamo (Dhywood, *Ibidem*).

10.6. LAS DROGAS DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL²²²

Durante los años treinta el consumo de heroína y cocaína en los Estados Unidos decayó significativamente como resultado de la gran depresión. La Segunda Guerra Mundial fue otro factor importante que redujo el consumo de drogas, pues dificultó el tráfico ilegal y contribuyó a la disminución del número de adictos puesto que los jóvenes fueron a la guerra. Como resultado de estos desarrollos, durante los primeros años de la posguerra, el consumo de cocaína y heroína no fue percibido como un problema para los Estados Unidos.

El consumo de drogas ilegales en los Estados Unidos surgió nuevamente durante los años sesenta, una década trascendental en su historia. Entraron en una guerra en Vietnam, la cual cambió el país, generando más

²²⁰ Las peculiaridades del sistema federal estadounidense han hecho que el gobierno federal frecuentemente apele a lo que para muchos son trucos, para poder tener injerencia en los Estados. En 2012 la Corte Suprema utilizó un argumento semejante para declarar la constitucionalidad de la reforma al sistema de salud (“*Obamacare*”) que requiere que la gente compre un seguro de salud.

²²¹ La constitucionalidad de esta ley fue desafiada solamente durante los años sesenta cuando el consumo de marihuana se generalizó. La Corte Suprema declaró inconstitucional esta ley en 1968.

²²² Las siguientes páginas se toman y parafrasean a Thoumi (2002a).

oposición interna que ninguna otra guerra externa. Simultáneamente, el crecimiento del movimiento de derechos civiles forzó una expansión de la democracia interna y aumentó la protección de los derechos humanos de las minorías étnicas y raciales que habían sido segregadas de manera oficial en algunas regiones del país. La década presenció cambios drásticos en las funciones sociales de las mujeres y el desarrollo del movimiento feminista. Por primera vez, los homosexuales “salieron del clóset” y buscaron la protección de sus derechos civiles. El papel del gobierno federal como protector y garante de los derechos civiles se expandió hasta incluir los derechos económicos.

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

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

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

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

aunque planteaba una alerta con respecto a la excesiva liberalización. La comisión también evaluó los efectos del consumo de otras drogas y cuestionó algunas creencias sobre ellas. Sin embargo, después de recibir el informe, el presidente Nixon declaró a las drogas “el enemigo público número uno”, lo que empezó la “guerra contra las drogas”.

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

Hacia comienzos de los años ochenta cambió el perfil de los consumidores de drogas: decayó el consumo de cocaína entre las clases alta y media, las cuales reaccionaron favorablemente a las campañas educativas y a sus propias experiencias negativas como consumidores. De manera simultánea, la aparición del *crack* desarrolló un amplio mercado entre personas de bajos ingresos, especialmente negros e hispanos. Estos cambios provocaron la reversión de la tendencia tolerante de los años setenta y fortalecieron el apoyo hacia políticas represivas que endurecieron las medidas antidrogas y produjeron un aumento sin precedentes en el número de encarcelados, que llegó a 1.350.000 en 1992, de los cuales dos terceras partes eran adictos a alguna droga (Falco, 1994: xxii)²²³.

Uno de los problemas persistentes de la sociedad estadounidense es su necesidad de identificar a un enemigo. Este viejo patrón se hizo evidente en los años noventa con la oposición pública hacia Japón, cuya economía había crecido notablemente y que se percibía como una fuerte competencia tanto en los mercados internos como externos, la cual surgió justo cuando se desvanecían las tensiones con la antigua Unión Soviética. Al considerar los últimos setenta años, se aprecia que la propia Guerra Fría siguió de manera inmediata a la Segunda Guerra Mundial. Bajo el mandato del Shah, Irán era considerado un aliado, pero luego de la revolución se convirtió en archienemigo; reversiones similares ocurrieron en relación con Cuba y Nicaragua. Incluso países que no significaban amenazas, como Granada y Panamá, ocuparon, si bien brevemente, el escenario de enfrentamientos, y el líder iraquí Saddam Hussein a principios de los noventa

²²³ En 2014 había más de 2.300.000 encarcelados.

llegó hasta a eclipsar al libio Moamar el-Qaddafi como personificación del villano (Heath, 1992: 269-270).

Otros analistas de la cultura estadounidense argumentan que los ciudadanos perciben a los Estados Unidos como un cruzado con responsabilidades especiales en el mundo (Robertson, 1980). Aun hoy el presidente Obama frecuentemente hace referencia a la excepcionalidad de los Estados Unidos y su deber de proteger y promover la democracia en el mundo. La escuela revisionista de historia de los Estados Unidos afirma que el *ethos* estadounidense requiere que el país tenga un enemigo externo (Dalleck, 1983)²²⁴.

Antes de 1990, la lucha contra el comunismo guiaba las políticas de los Estados Unidos hacia América Latina, y frecuentemente la guerra contra las drogas se vio desplazada por la guerra contra el comunismo. Después del colapso del comunismo, las políticas en contra de las drogas se convirtieron en puntos centrales de la agenda política internacional en los países andinos²²⁵. En los años noventa, las drogas ilegales y el crimen internacional organizado sustituyeron, al menos de manera parcial, al comunismo como amenaza para la seguridad nacional.

La experiencia terrorista del 11 de septiembre de 2001 cambió esta situación y las drogas perdieron importancia, aunque surgió el problema de la financiación de las redes terroristas con los fondos obtenidos por redes de tráfico de drogas ilegales. El énfasis en la lucha contra el enemigo terrorista externo ha sido tal que en ninguna de las tres últimas elecciones presidenciales (2004, 2008, 2012) las drogas han sido un tema de debate importante.

El surgimiento de cada vez más drogas sintéticas ha sido un problema creciente durante los últimos 15 años: las muertes por sobredosis de drogas legales usadas ilegalmente se han convertido en un problema creciente que empieza a atraer la atención de los políticos. Al mismo tiempo, han avanzado movimientos políticos que buscan liberalizar la producción, tráfico y consumo de marihuana. Estos se han concentrado en formular propuestas en las elecciones estatales con el propósito de lograr que algunos estados liberen esos mercados.

²²⁴ Algunos observadores externos, como Verdú (1996) y Heale (1990), profundizan este punto.

²²⁵ Tokatlian (1995 y 1997) y Gamarra (1994) estudian los efectos de este cambio sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia y Bolivia, respectivamente.

La percepción estadounidense del “problema de las drogas” y las políticas relacionadas con él han recibido la influencia de una combinación de factores: preocupaciones morales que satanizan las drogas, desarrollos institucionales como la organización de la profesión médica, la cual condujo al gobierno a reglamentar y establecer un monopolio para la prescripción de muchas drogas, y los prejuicios xenófobos. Las políticas internas resultantes siempre han considerado el consumo de estupefacientes como una mezcla entre problemas criminales y de salud pública. La importancia de estos dos elementos parece invertirse cíclicamente cada cierto tiempo (Musto, 1992). Esto ha llevado a una ambivalencia en la forma en que la sociedad considera a los adictos, quienes por una parte se han visto como víctimas o personas enfermas, y por otra como delincuentes o individuos moralmente deficientes.

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

10.7. UNA CORTÍSIMA CONCLUSIÓN

La conclusión de este capítulo es sencilla y confirma lo desarrollado a partir del capítulo primero: la formulación de las políticas públicas está altamente influenciada por sentimientos e intuiciones que son validadas por la razón. En el caso de las drogas psicoactivas estos sentimientos e intuiciones difieran drásticamente de los que los que la gran mayoría de estadounidenses tienen con respecto del alcohol, por lo que las políticas hacia estas drogas son totalmente diferentes de las del alcohol.

Es cierto que una vez una política se establece, surgen organismos que promueven su perduración. Por ejemplo, se puede alegar que los funcionarios de la DEA se benefician del prohibicionismo a las drogas y que son un gran obstáculo para los esfuerzos reformistas. Sin embargo, esto no explica por qué la Dirección Federal de la Prohibición cuyos empleos e ingresos dependían de la prohibición, lo mismo que los policías corruptos, no tuvieron poder para bloquear la revocatoria de la prohibición al alcohol mientras que la DEA si lo tiene.

Igualmente, las explicaciones moralistas no explican por qué grupos que apoyaron la prohibición al alcohol como los industriales y el movimiento feminista, cambiaron de parecer en pocos años y terminaron apoyando la revocación de la enmienda 18 de la Constitución, mientras que el apoyo a la prohibición de las hoy drogas ilegales ha sido firme durante toda la postguerra, aunque con algunos altibajos. Al final, mientras una sociedad democrática no se sienta cómoda con la legalidad de las drogas psicoactivas, los mercados de estas drogas no se podrán liberalizar.

Capítulo undécimo

CARACTERÍSTICAS Y PERSPECTIVAS DEL RICD Y EL PROBLEMA DE LAS POLÍTICAS

11.1. EL RICD Y SUS CARACTERÍSTICAS

Como se mostró en el capítulo séptimo, las tres convenciones en las que se basa el RICD tienen como propósito básico evitar los males generados por la adicción a las drogas psicoactivas, los cuales han sido percibidos de manera distinta en diferentes culturas. La adicción de una persona puede ser o no ser un problema, dependiendo de la droga de que se trate, por ejemplo, la adicción a la cafeína no es percibida como un problema en la gran mayoría de las sociedades, aunque, la adicción a muchas otras drogas sí lo sea. Cuando la adicción es un problema, este puede ser personal, familiar o social, dependiendo de si la sociedad es individuo o socio céntrica, de la ideología del Estado y del grado de autoritarismo del gobierno. En sociedades individualistas con muy poca cohesión social la adicción es un problema fundamentalmente personal y familiar y el Estado tiende a no dedicar recursos para el tratamiento y la rehabilitación de los adictos. En sociedades en las que se espera que el individuo cumpla con ciertas responsabilidades sociales y contribuya a lo que el gobierno considere que es el bienestar de la comunidad, el problema principal es social, aunque también sea personal y familiar.

El RICD surgió en respuesta a la adicción al opio en la China, aunque como se mostró en el capítulo sexto, hubo diversos grupos con intereses económicos, políticos y religiosos que rechazaron o apoyaron el proyecto de crear una normatividad internacional, pero las fricciones y diferencias entre las posiciones de los países interesados hicieron que la normatividad actual fuera el resultado de un largo proceso que empezó en la Comisión de Shanghái de 1909. Los primeros esfuerzos se concentraron en controlar los opiáceos, a los que se les fueron agregando otras drogas. Durante la primera mitad del siglo XX en conferencias convocadas para forjar las convenciones siempre hubo tensiones entre los Estados Unidos y China que consideraban que el uso de las drogas debía limitarse a la medicina y la ciencia y que todo otro uso debía prohibirse. Pero países como Alemania y Suiza, que tenían industrias farmacéuticas fuertes y Bolivia y Perú, productores de coca, abogaban por sistemas que controlaran y regularan los usos de las drogas, sin exigir la eliminación de sus usos no médicos o científicos. Desde la Comisión de Shanghái hasta el final de la Segunda

Guerra Mundial estos países lograron bloquear las metas de los Estados Unidos y de la China.

Durante las entreguerras en la Sociedad de Naciones se firmaron tres convenciones de drogas en las que los Estados Unidos habían logrado pequeños avances en su meta de restringir los usos de las drogas psicoactivas, pero al terminar la Segunda Guerra Mundial la balanza de poder cambió, lo que facilitó que el régimen se hiciera más restrictivo bajo el liderazgo de los Estados Unidos, y en la Convención de 1961 (artículo 4 c) se entronizó la que desde entonces ha sido considerada como la norma fundamental del RICD: las drogas controladas solamente pueden tener usos médicos y de investigación científica y su consumo humano experimental, ritual, alimenticio y recreativo está totalmente prohibido, así como los usos y productos industriales de los que se pudieran extraer las drogas fácilmente. Por eso en todos los documentos de la CND, la ONUDD y la JIFE, el consumo no médico o científico de dichas drogas es calificado como “abuso”. La limitación a estos usos fue el resultado de la labor de grupos de religiosos, médicos, policías y penalistas, especialmente estadounidenses que durante todo el siglo XX tuvieron una gran influencia en la formulación del RICD. Para estos, la tragedia de la adicción era moral, social y en menor grado, de salud pública y no permitía medias tintas o grises; eran gentes con mentes rectas muy comprometidas con los esfuerzos para lograr su meta.

Personas con estas características han continuado teniendo gran influencia en los órganos de drogas de las Naciones Unidas y han logrado que la interpretación de las convenciones de drogas restrinja de manera absoluta sus usos no médicos y científicos. Aunque las convenciones tienen otros artículos que parecieran ser cláusulas de salvaguardia que podrían permitir algunas excepciones, los que los órganos de las Naciones Unidas, especialmente la JIFE, han interpretado el artículo 4, inciso c de la Convención Única: “Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Convención, para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos” se ha convertido en una especie de mantra que se considera como “el espíritu de las convenciones de drogas”, lo cual hace muy difícil discutir otras posibles políticas.

La historia y evolución del RICD ha hecho que tenga características y efectos importantes muchos de los cuales se comentan a continuación:

1. No permite diferenciar entre drogas cuyos efectos y riesgos de adicción sean diferentes. Por eso, para los órganos de control de drogas de las

Naciones Unidas no hay drogas duras y blandas, todas son iguales y deben restringirse de igual manera.

2. Niega la diferencia entre usuarios y adictos, puesto que tanto los usuarios ocasionales, como los frecuentes y los adictos son considerados abusadores de drogas ilegales, cuyo comportamiento debe ser eliminado. Además, tanto los usuarios como los adictos son violadores de la norma fundamental del RICD.
3. La implicación implícita, que algunas veces se ha hecho explícita, es que la meta del RICD es “un mundo sin drogas”, o sea en el que la gente no consuma drogas psicoactivas, excepto cuando esté bajo tratamiento médico o cuando se participe en investigaciones científicas. En efecto, el slogan que Pino Arlacchi, el director de la UNODCCP, logró que UNGASS-1998 adoptara fue “un mundo sin drogas: sí se puede”.
4. Aunque la motivación del RICD fue eliminar el consumo para acabar con la adicción, este enfatizó el control de la producción y tráfico, a los que se le aplicaron sanciones mucho más fuertes que a los consumidores. Implícitamente se aceptó que los consumidores son seres humanos con imperfecciones y vulnerabilidades que son víctimas de los productores y traficantes que se aprovechan de las debilidades humanas
5. Desde su inicio en la Comisión de Shanghái en 1909, el RICD tuvo como fin primordial restringir el comercio internacional, primero del opio, seguido por la cocaína y otras drogas de base vegetal, lo cual se refleja claramente en la Convención Única de 1961.
6. Cuando se firmó la Convención Única de 1961, las drogas no eran un asunto importante de política en muchos países, por lo que su ratificación no fue debatida sino en algunos pocos. En Bolivia y Perú lo fue porque esos países habían participado activamente en las conferencias y otras reuniones sobre el RICD durante la entreguerras cuando la Sociedad de Naciones desarrolló las primeras normas internacionales de drogas. Pero cuando muchos países firmaron la Convención Única de 1961, el narcotráfico y el consumo de drogas eran problemas menores o inexistentes en muchos países. Como se mostró en el capítulo séptimo, el asunto era tan poco importante para Colombia que ni siquiera envió una delegación a la Conferencia que redactó la Convención.
7. Lo anterior resalta el hecho que los costos y las mal llamadas “consecuencias no buscadas” del prohibicionismo que se ha aplicado no eran esperados o predecibles en ese momento por los gobiernos. Sin embargo, hoy el narcotráfico ha crecido en muchos países agravando sus males sociales de manera dramática.

8. En 1961 el mundo estaba inmerso en la guerra fría, por lo que fue imposible forzar a las Partes a invocar el derecho penal para hacer cumplir la restricción al consumo. El contraste entre la filosofía individuo céntrica de los Estados Unidos y Europa Occidental por un lado y la socio céntrica Unión Soviética, Europa Oriental y China por el otro, no permitió generar normas comunes para el manejo del consumo y de los adictos. Solamente la convención de 1988 requirió criminalizar el consumo, aunque no definió el tipo de pena, dejando abierta la posibilidad de que los países implementaran las políticas que consideraran adecuadas al respecto.
9. La Convención de 1971 sobre Drogas Psicotrópicas, la gran mayoría de las cuales no son de origen vegetal y son producidas por la industria farmacéutica es menos estricta que la Convención de 1961 que se concentró en las drogas de base vegetal. Esta diferencia se debió a la influencia de las grandes empresas farmacéuticas y de los intereses de los países poderosos y en la práctica se ha reflejado en requerimientos de controles estrictos para los países productores de drogas de base vegetal y costos relativamente bajos para los países productores de drogas sintéticas.
10. El RICD excluye el alcohol y la nicotina de su ámbito de aplicación, dos drogas psicoactivas “domesticadas” en la cultura occidental dominante, aunque sean las dos que más muertes generan en el mundo. Por ejemplo, la OMS estima que el alcohol causa 2,5 millones y el tabaco más de 5 millones de muertes por año en el mundo²²⁶. Estas cifras contrastan con 253.000 muertes atribuidas a las drogas ilegales (ONUDD, 2012: cap. 1). Si las muertes atribuidas al alcohol y el tabaco son más de 30 veces mayores que las de las drogas ilegales, ¿por qué la ONU no ha abogado por la prohibición del alcohol y el tabaco? Este hecho, unido a la característica anterior, produjo un RICD con sesgos culturales fuertes que son resentidos por países en vías de desarrollo, que se han sentido discriminados. Este es el caso del régimen boliviano actual. Sin embargo, muchas de las mentes rectas involucradas en el RICD quisieran incluir el alcohol y la nicotina en las listas de drogas reguladas por las convenciones.
11. La contribución de las ciencias sociales a la formación del RICD fue virtualmente nula y médicos, toxicólogos, abogados penalistas, químicos, diplomáticos, políticos, religiosos, policías y demás profesionales que participaron en ella tenían concepciones ideológicas muy fuer-

²²⁶ http://www.who.int/substance_abuse/facts/alcohol/en/ y http://www.who.int/tobacco/health_priority/en/

tes sobre el consumo de drogas y sobre la estructura y evolución de las sociedades. Algunas de estas concepciones como la creencia de que mascar coca “degeneraba la raza” han sido científicamente revaluadas y superadas ampliamente. Además, desde la perspectiva de Política Pública Moderna el RICD es extraordinariamente ingenuo y equivale a afirmar: “se ha decidido que el consumo de drogas es malo por lo que hay que prohibirlo”. Esta es una solución simplista para un problema complejo, pero como bien se sabe, tanto en las ciencias sociales como físicas “todo problema complejo siempre tiene una solución sencilla y fácil que es errada”. En el caso de las drogas psicoactivas infortunadamente el problema es de tal complejidad que sin duda hay más de una solución sencilla errada.

12. Otra consecuencia grave de la falta de insumos de las ciencias sociales en el RICD surge de la exclusión de consideraciones etiológicas en su formulación, o sea teniendo en cuenta las causas o razones del fenómeno. Preguntas cuyas respuestas son fundamentales para poder formular políticas exitosas como, ¿cuáles son los factores que contribuyen a que un país, barrio, ciudad o región tenga una prevalencia de adicción mucho más alta de los demás?, ¿por qué el crimen organizado está asociado a la violencia en algunos lugares y momentos históricos y no en otros?, ¿por qué la mayoría de quienes prueban una droga psicoactiva no se vuelven adictos y por qué los demás sí?, ¿existen drogas cuyo consumo induce al consumo de otras más fuertes, o simplemente hay personalidades que le restan importancia a los riesgos y están dispuestas a buscar experiencias cada vez más excitantes a pesar de que sean riesgosas?, ¿por qué la mayoría de los campesinos pobres del mundo no tienen cultivos ilegales?, ¿qué caracteriza a la minoría que sí los tiene? Y muchas otras preguntas semejantes requieren aceptar que la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales son fenómenos sociales complejos y no solamente atribuibles a la existencia en toda sociedad de algunas manzanas podridas que hay que extirpar. Lamentablemente pareciera que el lema del RICD fuera “¡odiamos la complejidad!” porque el RICD se ha formulado negando la complejidad del problema que se busca atacar, lo que ha producido un sistema simple, cuyas políticas diseñadas para “solucionarlo” son altamente deficientes, aunque puedan tener algunos resultados positivos.
13. La meta implícita del RICD es lograr la utopía de “un mundo sin drogas”, lo que ha hecho que surja una actitud defensiva dentro de los órganos del RICD, especialmente dentro de la JIFE, que rechaza los sistemas de evaluación de las políticas reconocidos en otros campos y que requerirían estimar los costos y beneficios del consumo, producción

y tráfico de cada droga y de cada política. La interpretación actual del RICD no permite cuestionar la meta de eliminar todos los usos no médicos o científicos de las drogas. En realidad, el enfoque e interpretación del RICD tiende a ser teológico porque tiene una verdad revelada que hay que aplicar a cualquier costo para salvar a la humanidad de un flagelo horrible.

14. A pesar de sus debilidades y aunque el RICD generalmente se asocia con los Estados Unidos, tiene una amplia acogida en el mundo. En marzo de cada año se reúne la CND en Viena cuya membresía de 53 países se rota entre los países miembros de la ONU. En ella cada año se reafirma el apoyo al RICD y hasta hace muy pocos años los disensos habían sido mínimos como el establecimiento de los *coffee shops* en Holanda donde se venden cigarrillos de marihuana; el retiro y vuelta a adherir de Bolivia a la Convención de 1961 con reservas, para así legalizar usos tradicionales de la hoja de coca. La legalización del uso recreativo de la marihuana en los estados de Colorado y Washington, y en Uruguay, los únicos casos en los que se ha permitido la venta con fines recreativos de alguna droga controlada a personas no adictas, augura cambios más sustantivos y controversiales.
15. Aunque el apoyo al RICD parece ser virtualmente unánime entre los gobernantes del mundo, en realidad es un apoyo basado muchas veces más en razones políticas que en las convicciones de que las medidas vigentes contra las drogas son acertadas. Es notable como las mayores críticas al RICD provinieron primero de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y luego de su sucesora, la Comisión Global de Políticas de Drogas, formadas principalmente por exjefes de Estado y otros políticos prominentes que no expresaron su insatisfacción con las políticas de drogas, mientras ellos estuvieron en el poder. Esto indica que quienes están en el poder temen una posible reacción de los partidos de oposición, o de otros países a los posibles esfuerzos de reforma. Ellos bien saben que el apoyo al prohibicionismo entre quienes proporcionaron sus bases políticas, se fundamenta en sentimientos y emociones primarias fuertes, por lo que políticamente es muy riesgoso proponer cambios en las políticas de drogas. Por ejemplo, en los Estados Unidos los Representantes a la Cámara y los Senadores tienen un temor extraordinario de ser acusados de ser “débiles contra las drogas” si proponen políticas diferentes.
16. Por todo lo anterior, no sorprende que los esfuerzos por lograr políticas innovadoras de las últimas décadas no han cuestionado la limitación de los usos de las drogas y solamente han buscado cambios marginales, como permitir el uso tradicional e industrial de la hoja de coca o

las políticas de reducción del daño asociado al consumo de heroína y otras drogas. Sin embargo, estos cambios han tenido gran oposición con el argumento de que “cualquier cambio que flexibilice el RICD socava su integridad” o que “simplemente es un pretexto de los ‘legalizadores’ para empezar un proceso que llevaría a una pendiente resbaladiza que terminaría en la legalización de todas las drogas”. Este emotivo argumento se fundamenta en un temor muy grande dentro de la gente del común hacia los efectos de las drogas.

17. No hay nada en las convenciones que requiera que las políticas de drogas tomen la forma de las comúnmente asociadas a la “guerra contra las drogas” o que se apliquen violando derechos humanos. Sin embargo, las convenciones establecen políticas represivas mínimas que los países deben seguir, pero estos pueden aplicar políticas contra las drogas “más estrictas y rigurosas” (Convención Única, artículo 39) y los órganos de las convenciones, especialmente la JIFE, no tienen ningún poder para oponerse a ellas, excepto exhortar a que, por ejemplo, los países no apliquen la pena de muerte a narcotraficantes o a consumidores.
18. El artículo 36 de la Convención Única de 1961 requiere que cada país cumpla con la convención “sujeto a sus limitaciones constitucionales”, lo cual abre la posibilidad de que la forma en que cada país cumpla con el RICD sea diferente. Esto es especialmente importante en el caso de los Estados Unidos porque su organización federal, en la que la soberanía recae en los Estados, limita la capacidad del gobierno federal para hacer que los Estados soberanos cumplan acuerdos internacionales que no han ratificado²²⁷. Esto ha hecho que hoy el gobierno de los Estados Unidos pueda argumentar que cumple a nivel federal, que fue a lo que se comprometió, aunque no pueda hacer cumplir en sus estados las medidas contra las drogas, que ha promovido en el resto del mundo durante un siglo. Una pregunta que surge es, ¿hasta qué punto esto es equivalente a que de facto existan diferentes convenciones para diferentes países? Otra es ¿cuándo un país puede argumentar que sus limitaciones constitucionales no le permiten cumplir con las medidas requeridas por el RICD? Y otra ¿Cuál es el papel de la Convención de Viena sobre los tratados internacionales de 1969, en la que los países se comprometieron a cumplir todas las convenciones?
19. Las políticas de drogas psicoactivas forman parte de la farmacopea de cada país que determina qué drogas requieren receta médica, cuáles pueden ser autorrecetadas por los usuarios, y cuales no pueden

²²⁷ Capítulo sexto.

utilizarse, excepto bajo estricta supervisión médica. Por eso, el RICD es una parte muy pequeña del conjunto de políticas de salud pública que incluyen la regulación de la producción, la comercialización, los usos de drogas, y del ejercicio de las profesiones de la salud. El conjunto de leyes que tratan estos asuntos ha tenido una influencia muy fuerte de los gremios de la salud que han desarrollado los protocolos para cada procedimiento médico, y para ellos las políticas sobre el consumo de drogas psicoactivas son solamente otra forma de protocolos de salud pública.

20. El énfasis en la prohibición a los usos no médicos y científicos de las drogas ha nublado otras características importantes del RICD como los avances logrados con los sistemas electrónicos para alertar a los países sobre las exportaciones e importaciones de precursores químicos y drogas controladas, o sobre las necesidades de cada país por diferentes drogas. Además, se han promovido sistemas que facilitan a los países cumplir con sus obligaciones de reportar a las Naciones Unidas el uso de drogas, confiscaciones, y otros desarrollos en esos campos. Otro logro ha sido la promoción de legislación contra el lavado de dinero la cual hoy se ha aprobado en muchos países. Aunque los activos expropiados a los traficantes no son una proporción alta de los ingresos estimados del narcotráfico, esta legislación ha tenido consecuencias importantes: una, ha dificultado y encarecido los procesos de lavar dinero y activos. Hoy no se habla de narcotraficantes llevando a Colombia maletas llenas de billetes sino de procesos de lavado más complejos. Otra, ha sido la extensión del concepto del lavado de activos a otras actividades criminales, incluyendo la corrupción, lo que ha aumentado el arsenal para controlarlas.
21. El RICD es un sistema impuesto de arriba hacia abajo, en que el gobierno establece normas sobre lo que debe ser el comportamiento social. Es cierto que muchas de estas normas reflejaban consensos forjados por medio de la religión u otros órganos de la sociedad, y que en los casos en que los controles a la producción, comercio y consumo de drogas han sido más exitosos, estos han tenido un amplio apoyo social como con el alcohol en países con la Ley de la Sharia, o en el dramático aumento en el control al tabaco en algunos países occidentales. Sin embargo, las críticas al RICD surgen de abajo hacia arriba y se fundamentan en órganos de la sociedad civil. El problema principal del RICD radica en que busca un deber ser, un mundo ideal, mientras los problemas de la adicción son del mundo real, imperfecto, inconsistente, incómodo e impredecible.

22. El poder de la JIFE para hacer cumplir el RICD se basa en principios éticos que los países deben cumplir. La ONUDD podría utilizar sus programas de cooperación técnica para presionar a los países a cumplir con los compromisos adquiridos al ratificar las convenciones. Pero, estas acciones estarían sujetas a las políticas formuladas por la CND, en la que participan todos los países interesados. En efecto, la capacidad que el RICD tiene para sancionar a los países es muy débil y el sistema se fundamenta en la ética que los países deben tener para ser miembros de la comunidad de naciones. En ocasiones, algunos países han temido sanciones de otros países, como era el caso en los años noventa de la descertificación emitida por los Estados Unidos a los países que no colaboraban totalmente con sus políticas, pero actualmente este instrumento ha perdido fuerza y en el continente americano ha sido remplazado por el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la OEA.

11.2. POLÍTICAS PÚBLICAS, INTUICIONES Y LA RAZÓN: ¿MENTES RECTAS VS. MENTES RECTAS?

Toda política pública busca resolver un problema y las normas nacionales e internacionales hacia las drogas psicoactivas han buscado enfrentar fundamentalmente la adicción, sobre la cual hay un amplio consenso respecto a que es nociva para muchos adictos y un riesgo para muchos otros usuarios, especialmente personas menores y otras que por su condición personal o social son vulnerables al uso de drogas.

El hecho es que, como se mostró en el capítulo cuarto, todas las sociedades han decidido cuales comportamientos individuales son antisociales y como controlarlos, por lo que todas han tenido políticas de drogas formuladas por sus líderes políticos, religiosos, o por sus familias, clanes o tribus. Por eso, las raíces históricas de las políticas nacionales hacia las drogas psicoactivas y de la normatividad internacional actual se encuentran en las guerras del opio y los intentos de controlar su consumo en la China, aunque bien hubieran podido estar en otros países cuyos gobiernos hubieran considerado que tenían problemas graves de adicción. Las consecuencias del uso y de la adicción han sido siempre las razones para atacar el consumo, producción y comercio de drogas, pero las políticas aplicadas han variado y han sido muy diversas, dependiendo de las creencias e ideologías prevalecientes en cada sociedad.

La adicción a las drogas psicoactivas es un problema en toda sociedad y hoy hace parte de la agenda de políticas de todos los países, aunque la

prioridad que ha tenido y tiene en la agenda de políticas de los gobiernos ha variado y varía sustancialmente en el tiempo y entre los países. Si bien todas las sociedades han usado y usan drogas psicoactivas, lo interesante desde el punto de vista de la política es que todas las sociedades han generado controles legales e informales que buscan disminuir o eliminar los costos sociales de la adicción.

La producción y el tráfico de drogas que se ataca son solamente dos de las muchas actividades económicas ilegales y de muchos males sociales. Vale la pena hacer una lista de posibles asuntos sobre los cuales los gobiernos pueden tener metas: las drogas ilegales, el tráfico de armas, la violencia (de diversas clases), la trata de personas, la corrupción, la desigualdad del ingreso, las oportunidades y la riqueza, la exclusión social, el control territorial por grupos no gubernamentales (guerrilleros, paramilitares o simplemente criminales), la educación, la salud, la vivienda, etc., todos los cuales inciden en el bienestar social. Es claro que esta lista no es exhaustiva y que los lectores podrían agregarle muchos otros asuntos de política.

El problema de cualquier gobierno es que tiene que enfrentar no solamente las drogas ilegales, sino todos los demás problemas sociales, incluyendo a todas las actividades del crimen organizado. Las drogas son solamente una de las muchas actividades ilegales posibles muy rentables. Una vez el crimen se organiza, las destrezas que desarrollan sus miembros pueden usarse en muchas actividades. Es posible argumentar que el narcotráfico en Colombia era mucho más rentable que otras actividades económicas ilegales, pero la lucha del gobierno contra los carteles de las drogas hizo que quienes tenían destrezas para operar en las economías ilegales, buscaran otras líneas de acción y hoy aparentemente la minería ilegal genera más ingresos que el narcotráfico.

Todo gobierno que busque operar razonablemente enfrenta un sencillo problema de asignación de recursos: primero, tiene que identificar los problemas a resolver o manejar y las metas que quiere obtener; segundo, tiene que entender la etiología de cada problema e identificar las interrelaciones entre ellos; tercero, tiene que buscar un presupuesto para financiar las actividades necesarias para lograr los objetivos; cuarto, tiene que entender las restricciones que le impone la estructura de la organización del Estado, es decir, la Constitución, leyes y la calidad de los organismos con que puede contar; quinto, como resultado de lo anterior, tiene que elegir las políticas adecuadas para acercarse a las metas propuestas.

Para que las políticas seleccionadas tengan éxito es necesario que sean consistentes con la etiología del problema y con los recursos económi-

cos, organizativos y normativos disponibles, es decir que respondan a los factores que han generado el problema que se busca resolver, y que se tengan los recursos necesarios para hacerlo. No se trata de sentar metas utópicas sino de evaluar la realidad que incluye las restricciones a la implementación de cualquier política.

Las políticas de drogas psicoactivas actuales se han enfocado en la criminalización de la producción, tráfico y consumo e implícitamente han dado poca importancia a la necesidad de entender por qué ocurren estos fenómenos. Por ejemplo, no reconocen que el problema sean los incentivos para el crimen organizado, no solamente las drogas. Esto muy probablemente es el resultado de que el RICD surgió en respuesta a un problema de salud pública, pero eso no elimina la necesidad de establecer las relaciones entre los mercados ilegales, o sea responder preguntas como ¿las destrezas desarrolladas por los actores criminales son solamente útiles en un mercado, o pueden utilizarse en otros?, ¿cómo la violencia es un instrumento en la competencia ilegal?, ¿la violencia dentro de un mercado ilegal aumenta la violencia en el resto de la sociedad? Preguntas como estas requieren identificar los factores que hacen más vulnerables unas sociedades que otras y buscar formas de elevar las defensas sociales contra la criminalidad.

Otra característica de la vulnerabilidad es la circularidad de los males y factores que contribuyen a ella. Quienes elaboran discursos a favor o en contra del RICD tienden a enfatizar lados distintos del círculo, por ejemplo, algunos argumentan que el consumo de drogas es la causa de la violencia, la corrupción y otros males sociales, mientras que otros presentan el argumento al revés, que esos males sociales causan el consumo, la producción y el tráfico de drogas. Cada cual presenta factores y razones distintos para apoyar sus argumentos, pero ninguno presenta un análisis coherente del fenómeno de las drogas. En ambos casos, las intuiciones de cada cual predeterminan sus posiciones.

Si los males y fragilidades sociales no estuvieran interrelacionados y no hubiera circularidad entre las variables, la meta de acabar con todos los usos no médicos o científicos de muchas sustancias podría ser viable, y de hecho, el RICD supone implícitamente que este es el caso. ¿Pero qué sucede si esto no es así? Si, por ejemplo, al atacar al narcotráfico aumentan los precios de las drogas y los incentivos para sobornar o asesinar; o si la guerra contra las drogas desplaza el gasto público hacia el ejército y la policía limitando el gasto en infraestructura y la generación de empleo, lo que aumenta los incentivos para que los jóvenes se unan a la criminalidad o a los grupos subversivos violentos.

La interrelación entre males y fragilidades o vulnerabilidades tiene implicaciones de política profundas: primero, si una política que busque acabar un mal agrava las fragilidades y los males sociales, puede terminar colocando a la sociedad en una situación peor. Segundo, en un mundo globalizado las interrelaciones son transnacionales, por lo que las políticas de un país pueden generar problemas muy graves en otros. No sorprende entonces que los países principalmente productores de drogas busquen la solución en la disminución de la oferta mientras que los principalmente consumidores aleguen que el problema es la demanda. Tercero, la formulación de políticas exitosas requiere tener en cuenta todas las interrelaciones entre vulnerabilidades y males. Si las políticas se diseñan y formulan sin tener esto en cuenta, la probabilidad de éxito es mínima y el resultado más probable es que la política se implemente, pero no obtenga sus metas. Cuarto, las interrelaciones entre vulnerabilidades y males condicionan la efectividad de las políticas en formas que deben ser tenidas en cuenta. Por ejemplo, al atacar el narcotráfico, si no se logra un éxito rápido, la criminalidad organizada se enraíza en la sociedad, diversifica sus actividades y desarrolla tentáculos políticos y redes sociales que disminuyen la efectividad de las políticas contra ellas, de manera que estas puedan tener rendimientos decrecientes. La guerra contra las drogas es un ejemplo clásico de una política que termina siendo eterna sin lograr sus metas. Quinto, las interrelaciones hacen que antes de formular las políticas sea necesario aclarar cuál es el bien jurídico tutelado o protegido. La regla que elimina los usos no médicos o científicos de las drogas no hace explícito cuál es el bien tutelado. Si, el bien tutelado es el bienestar de la sociedad, dicha regla no lo tutela, aunque así lo quisiera quienes la formularon.

Otro problema surge de la falta de causalidad funcional entre los fenómenos de drogas y las variables de política analizada en la primera parte del libro, lo que hace que las interrelaciones entre los males de la sociedad, además de ser circulares, también son probabilísticas, o sea que no hay certeza sobre los posibles efectos de cada política. Por eso, cuando las políticas simplemente represivas no obtienen los resultados buscados, quienes las apoyan insisten en continuarlas, o sea en comprar otros boletos de lotería, con la esperanza de ganar en el futuro. Este ha sido el caso con las declaraciones políticas de UNGASS-1998 y de la CND de 2009. Y por otro lado, críticas como “las políticas deben cambiar porque las drogas causan la violencia y nos estamos matando” no explican por qué eso ocurre solamente en algunas sociedades en algunos momentos, y por qué esa no es la norma en los mercados ilegales.

Las interrelaciones entre los males y las políticas indican que antes de formular las políticas es útil empezar preguntándose cuál es el bien jurídico tutelado o protegido. El concepto de bien jurídico tutelado aparentemente no existe en el derecho estadounidense como un principio constitucional²²⁸. Las decisiones jurisdiccionales se basan en los precedentes jurídicos y simplemente apelan a las sentencias pasadas para resolver casos presentes, sin necesidad de indagar sobre la filosofía o justificación de las normas, lo cual es necesario en el derecho Europeo Continental.

Esta característica del derecho anglosajón es otro obstáculo para el debate sobre políticas de drogas porque no requiere justificar una regla como la eliminación de todos los usos de las drogas diferentes a los médicos y científicos, la cual simplemente puede parecer razonable a la mayoría de las personas, y ha sido usada en los precedentes. Es una norma que surge de la democracia: de un proceso en el que por mayoría se llega a un acuerdo.

Con respecto del bien jurídico tutelado por las políticas de drogas se podrían postular varias hipótesis: primero, que es el bienestar de la sociedad; segundo que es la salud de sus miembros; tercero, que es la ética cívica de la sociedad; y finalmente, que es la moralidad de la sociedad. El problema es que la prohibición de los usos no médicos y científicos no tutela ninguno de estos posibles bienes jurídicos, aunque así lo quisieran quienes la formularon y quienes la apoyan. Tutelar el bienestar social requiere tener en cuenta todas las “consecuencias no buscadas” y las interrelaciones entre los males sociales. Tutelar la salud de sus miembros implica separar a los adictos de los usuarios ocasionales, sociales, y experimentales y establecer sistemas de tratamiento para los usuarios problema. La penalización de todos estos comportamientos requiere demostrar que esa medida es la mejor manera para tutelar la salud y el bienestar social. Tutelar la ética social requiere formular políticas basadas en la etiología de los problemas sociales y enfrentar las fragilidades de cada sociedad. Finalmente tutelar la moral de la sociedad con respecto a las drogas requiere explicar por qué, la moral de un grupo debe imponerse globalmente cuando no hay un consenso social con respecto a la moralidad de los comportamientos involucrados en los mercados de las drogas. Además, esto implicaría justificar el trato diferencial al alcohol y al tabaco, las dos drogas psicoactivas que causan más muertes en el mundo.

Es importante aclarar que todas las convenciones de las Naciones Unidas han sido aprobadas por procesos en los que se llega a algunos consensos

²²⁸ Aunque en la literatura en inglés si se encuentran referencias a “*legally protected interest*” basados en que la libertad, la vida y la propiedad deben protegerse.

que no prueban la bondad de los acuerdos, sino solamente que en un momento dado un grupo de personas en representación de los países Partes consideraron que un conjunto de normas era adecuado para lograr algunos fines. Estos acuerdos no se basan en pruebas científicas sobre sus bondades, sino en razones que permiten en un momento dado llegar al acuerdo por consenso o por mayoría; las votaciones eligen, pero no prueban nada distinto a que alguien o algo recibió más votos y fue elegido y que otros perdieron. Por eso, no pueden tratarse como dogmas y aunque se puedan defender con argumentos de autoridad o tradición, no se puede alegar que tienen una base científica, aunque la ciencia pueda haber informado a quienes las formularon.

El caso del RICD es un intento clásico de aplicar ingenuamente políticas simples para resolver problemas complejos. En efecto, las actuaciones de los órganos de drogas de las Naciones Unidas, y especialmente la JIFE, equivalen a decirle a los gobiernos: “hace más de cincuenta años unos compatriotas suyos, en representación de su país, firmaron una convención en la que se comprometieron a que las drogas psicoactivas controladas solamente tuvieran solamente usos médicos y científicos y ustedes deben cumplirla. Los cambios que hayan ocurrido en el mundo y los problemas que puedan tener al intentar cumplir los tratados son asunto suyo, y a nosotros no nos importan: ustedes se comprometieron y simplemente tienen que cumplir porque nosotros sabemos que así se protege la salud y el bienestar de la humanidad”.

La limitación de los usos de las drogas controladas por las convenciones a la medicina y la ciencia es una meta que se apoya en dos convicciones, una que simplemente rechaza las drogas por razones religiosas o morales, la cual aunque pueda estar en el trasfondo, en el mundo occidental actualmente no se hace explícita con frecuencia. La otra se basa en consensos médicos que consideran que cualquier uso que pueda ser nocivo para la salud debe prohibirse, argumento basado en una extensión del principio hipocrático que obliga a los médicos a no hacer nada que perjudique la salud del paciente. Aunque haya médicos que disientan de esa posición, y sea debatible que todo uso no médico de las drogas sea nocivo para la salud del usuario, la limitación del uso a la medicina y la ciencia ha sido mantenida por la mayoría de la profesión y por organizaciones como la OMS y la PAHO.

En mi experiencia en organismos internacionales he encontrado con frecuencia que los médicos, biólogos y químicos especializados en drogas psicoactivas afirman que sus posiciones se basan en la ciencia, mientras que

los argumentos de las ciencias sociales son considerados simples especulaciones²²⁹. El argumento principal se ha basado en que la evidencia y la ciencia muestran claramente que las drogas son dañinas para el cerebro humano, y por lo tanto deben prohibirse y los Estados deben asegurar que esa prohibición sea efectiva. La lógica aquí es sencilla: la medicina sabe que las drogas afectan negativamente al cuerpo humano, y con base en eso los médicos o expertos en salud pública, acostumbrados a tomar decisiones sobre sus pacientes, implícitamente argumentan que el uso de las drogas debe ser racional, y que ellos basándose en la racionalidad de su ciencia, deben tener el poder de decidir por la sociedad si las personas pueden o no usar drogas psicoactivas con fines no médicos o científicos. Esto implica que la gente no debe usar las drogas que la profesión considere que deben estar bajo su tutela con fines recreativos, rituales, experimentales, o para automedicarse. Pero en esta decisión no se tienen en cuenta los costos o beneficios sociales de su uso ni de las políticas contra las drogas, temas en los cuales los profesionales de las ciencias de la salud no tienen una formación rigurosa. Así, para ellos, ¡la eliminación de cualquier uso diferente a los médicos y científicos es una simple forma de medicina preventiva que el Estado tiene obligación de implementar! Claro que esta obligación es un deber ser, independiente de la capacidad del Estado y del gobierno para cumplirla. Por eso, aunque la meta de un “mundo sin drogas” pueda ser muy loable de acuerdo a muchos criterios, dentro de las condiciones del mundo actual, es imposible lograrla y en realidad, lo más que puede ser es una meta “aspiracional” a la que la sociedad idealmente podría acercarse, pero que en realidad nunca podría lograr.

Como ya se ha anotado, esos argumentos se basan en una ingenua creencia en la superioridad de algunas ciencias “duras” sobre las ciencias sociales “blandas”. Sin embargo, quienes eso creen no consideran que aunque pueda ser cierto que sus ciencias puedan ser más rigurosas que las sociales, cada vez que ellos hacen recomendaciones de política, están actuando como científicos sociales, con el agravante de no tener formación para ello. Como se argumentó en la primera parte de este libro, el paso de la evidencia y de los conocimientos de la ciencia a las políticas es un salto al vacío basado en intuiciones validadas por la razón. Por eso la implementación del RICD se ha basado en el conjunto de creencias y valores de una ideología particular o *Weltanschauung* que se ha intentado imponer a todo mundo. Este resultado ha sido un experimento de ingeniería social único a

²²⁹ Esta fue una de mis primeras sorpresas durante la primera sesión a la que asistí como miembro de la JIFE: desde la perspectiva de algunos de mis colegas yo había perdido 50 años especulando sin bases científicas.

nivel mundial que tuvo sus raíces hace más de un siglo en la Comisión de Shanghái y que se consolidó con la Convención Única de 1961, en el que la participación de las ciencias sociales ha sido mínima y los criterios y la voluntad de los políticos han estado fuertemente influenciados por temores y fuertes intereses morales, religiosos, políticos y económicos.

Al incorporar las ciencias sociales al análisis se requiere tener en cuenta, como se mostró en el capítulo cuarto, no solamente que todas las sociedades han utilizado y utilizan drogas y otros sistemas como la hiperventilación y el Yoga, para modificar su percepción de la realidad y sus estados de ánimo, sino que las drogas siempre han cumplido papeles sociales importantes, que nunca ha sido posible eliminarlas, aunque siempre ha habido controles sociales que las regulen. Más aún, en el último siglo tuvo lugar una explosión en el número de medicamentos que actualmente se usan con fines recreativos o experimentales y en la última década el uso no médico o científico ilegal de drogas legales ha crecido enormemente. Por eso, si hoy se eliminaran todas las drogas ilegales, la gente continuaría usando otras sustancias para lograr los mismos fines. Las ciencias sociales concuerdan con la imposibilidad de eliminar los usos no médicos o científicos de las drogas psicoactivas, o sea de lograr un “mundo libre de drogas”, por lo que el problema de política desde la perspectiva de estas ciencias no es cómo eliminarlas sino cómo regular su producción, comercialización y consumo para minimizar los costos que generen a la sociedad. Pero aunque haya acuerdo con esta meta, entre estas ciencias no hay acuerdo sobre cuáles son las políticas adecuadas para lograrla, en parte, porque como se mostró, sus paradigmas tienen conflictos importantes entre sí.

Los argumentos de la oposición a las políticas actuales tienen características semejantes a los de quienes las apoyan. Estos se basan en que la evidencia y la ciencia (principalmente ciencias sociales) muestra los grandes daños que las políticas contra las drogas han causado en algunos lugares, por lo que se deben cambiar. Pero en este caso, el salto al vacío es análogo al anterior, pero los argumentos usados tienen muchas variaciones. Los defensores de las políticas actuales defienden una posición única, mientras que los reformistas tienen una miríada de agendas dependiendo de sus propias experiencias e intuiciones. Por ejemplo, la política del actual gobierno de Bolivia se centra en reivindicar los usos de la coca, pero apoya las normas del RICD con respecto a todas las demás drogas, mientras el gobierno uruguayo promueve la legalización de la marihuana, apoya al RICD para el resto de drogas y tiene una política activa en contra del tabaco, que lo ha llevado a enfrentar una demanda por USD25 millones de

Philip Morris basada en un tratado bilateral para proteger las inversiones extranjeras de 1991 entre Uruguay y Suiza²³⁰. En contraste, las críticas a las políticas en Colombia, México y Centro América se fundamentan en la violencia asociada al narcotráfico, mientras que en los Estados Unidos se basan en los efectos de la guerra contra las drogas, como la alta tasa de encarcelamiento de grupos minoritarios, que en efecto ha creado una subclase social de ciudadanos de segunda condenados a la pobreza; en los altísimos costos del encarcelamiento, en la resiliencia de los mercados de drogas ilegales y en los problemas personales generados por la adicción. En algunos de estos casos las críticas se fundamentan en la etiología de los problemas de drogas, pero en otros como en Colombia, México y Centro América el reconocimiento de la necesidad de atacar los factores que han hecho vulnerables a estas sociedades, ha sido si acaso marginal, aceptando implícitamente que es natural para los humanos tener tasas de homicidios muy altas cuando hay grandes ganancias ilegales fáciles de obtener. Por eso, muchos críticos hablan de legalización, argumentando que las políticas actuales han sido un fracaso, pero sin proponer muchas políticas específicas que contribuyan a resolver el problema. Estas posiciones, igual que las de quienes apoyan las políticas actuales, se basan en intuiciones validadas por la razón.

De hecho, una evaluación rigurosa de las políticas actuales debe ir más allá de afirmar: “ustedes prometieron un mundo sin drogas y hoy hay más drogas y consumidores que antes”. Este argumento sería válido siempre y cuando el mundo no hubiera cambiado. No hay duda que la meta de un mundo sin drogas es utópica e inalcanzable, pero eso no prueba que las políticas no hayan tenido efectos positivos o que las políticas propuestas por los reformistas puedan ser mejores. El hecho es que a partir de 1961 han ocurrido muchísimos cambios que han debilitado los controles sociales y que han generado tensiones sociales que aumentan las presiones psicológicas de mucha gente para usar drogas y que facilitan la producción y el tráfico. Por eso, no es posible concluir que la situación actual hubiera sido mejor o peor si el RICD no hubiera existido, lo cual no implica que no deba evaluarse y que no pueda mejorarse cambiando las políticas o algunos aspectos de ellas.

Otra crítica común a la JIFE es que ha fracasado en asegurar la disponibilidad de “la cantidad adecuada necesaria para fines médicos y científicos” (artículo 12 inciso 5 de la Convención Única) de drogas, especialmente de

²³⁰ <http://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2014/09/22/an-uruguayan-lawsuit-with-international-implications-for-philip-morris/>

la morfina. Evidentemente en el mundo muchas de las personas que necesitan morfina no tienen acceso a ella, después de 54 años de formulada dicha convención, lo que se interpreta como un fracaso. Sin embargo, el hecho es que la JIFE no tiene ningún instrumento que pueda forzar a los países a proporcionar acceso a la morfina a todos los pacientes que la necesitan, por lo que su acción se limita a continuamente recalcar la necesidad de expandir el uso de esa droga. En realidad, la falta de acceso a la morfina es solamente un caso entre muchos que enfrentan los enfermos en el mundo. En efecto, muchísimos humanos simplemente no tienen acceso a servicios de salud y a medicamentos. La falta de acceso a la morfina es consecuencia de la debilidad de los sistemas de salud pública de muchos países y regiones sobre los que la JIFE no tiene injerencia, aunque como es común en muchas convenciones y leyes, a la JIFE se le asignó una responsabilidad sin darle ningún instrumento para satisfacerla. El punto es que como no era viable crear una entidad mundial que tuviera poder sobre los sistemas de salud pública de los países, se apeló a un saludo a la bandera, y usar esto como una crítica a la forma en que la JIFE ha manejado este asunto, sin reconocer que simplemente eso es pedirle peras al olmo, sin dar soluciones de política viable, es caer en la trampa de buscar argumentos que suenen bien para atacar algo que de entrada se quiere atacar. Claro que nada de esto implica que no sea importante establecer sistemas efectivos que provean drogas controladas a los enfermos que las necesitan.

Finalmente, una conclusión de la evaluación de los discursos y de los debates sobre políticas de drogas es que la gran mayoría de los actores, tanto dentro del RICD como de sus críticos, son activistas, y no científicos sociales empeñados solamente en aprender. Los activistas generalmente tienen convicciones predeterminadas muy fuertes y los discursos y debates son simplemente instrumentos para lograr los fines predeterminados. Esto es un obstáculo epistemológico muy fuerte para poder avanzar en la evaluación del RICD y de las políticas de drogas. Por eso la discusión podría resumirse como entre dos clases de personas con mentes rectas que tienen certeza con respecto a sus posiciones. En un lado estarían aquellas que apoyan las políticas actuales y que considerarían que cualquier sistema de control estatal que permitiera el uso no médico de las drogas sería muy complejo e imposible de administrar por los Estados por lo que lo mejor es simplemente prohibirlo. En el otro, están quienes consideran que la prohibición a los usos no médicos o científicos de las drogas requiere una administración tan compleja que es imposible de lograr, dadas las debilidades de las sociedades y de los Estados actuales. La estructura lógica de ambos argumentos es la misma, pero la diferencia radica en que en un caso se enfatizan los problemas que el Estado enfrenta para hacer cumplir unas leyes

y en el otro caso se hace lo mismo con respecto a otras leyes. Todo al final es cuestión de las intuiciones de cada cual, que sin duda dependen de manera muy fuerte de las vivencias y sentimientos de cada cual.

11.3. ALGUNOS PROBLEMAS CON LA INTERPRETACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL RICD

11.3.1. El propósito del RICD

Como se anotó, los órganos de las Naciones Unidas durante mucho tiempo han interpretado las convenciones de drogas de manera estricta y a la vez simple. Una pregunta importante es si es posible interpretar la normatividad internacional de manera diferente a la que ha prevalecido. Como se mostró en detalle en el capítulo séptimo, el preámbulo de la Convención Única da luces sobre las motivaciones del RICD y sobre las metas buscadas por quienes redactaron y firmaron las convenciones, pero presenta posibles contradicciones entre las versiones en inglés y las del español y el francés; en la primera, la principal meta es el bienestar de la humanidad y en las segundas es la moral de la humanidad. El hecho es que hoy existe una contradicción y el texto debería enmendarse para evitar confusiones, porque si la motivación es el bienestar de la humanidad como se entiende hoy, la convención es mucho más flexible que si lo que se busca es la salud moral del mundo, porque para determinar el bienestar se requiere hacer evaluaciones de los costos y beneficios de cada política mientras que si la meta es la salud moral de la sociedad, se requiere aclarar qué moral se le impone al mundo.

El preámbulo continúa afirmando que “*Deseando* concertar una convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes de estupefacientes, por la que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacional para el logro de tales objetivos”. Como se argumentó anteriormente²³¹, “lo sorprendente es que de antemano se acordó una restricción a las políticas que se pueden utilizar para buscar ‘la salud y el bienestar de la humanidad,’ la que se toma como verdad absoluta o revelada que ha terminado siendo cuasi teológica. Desde la perspectiva de la política pública moderna esta receta de política es extraordinariamente ingenua porque implica que se deba implementar independientemente de la etiología de los problemas sociales y de las características de las estructuras, normas y órganos de cada sociedad que determinan su capacidad

²³¹ Repito el párrafo siguiente del capítulo séptimo porque creo que es importante.

para implementar políticas.” Esta política es análoga a una convención que respondiendo a la preocupación por la desnutrición determine de antemano que los precios de la canasta básica de alimentos a consumir en un día por una persona no debe superar USD1, independientemente de los costos de producción de la comida; u otra política que preocupada con el deterioro del medio ambiente empiece afirmando que como todos sabemos lo mala que es la polución, los únicos usos legales de los combustibles fósiles serían aquellos que no generaran polución.

11.3.2. Posibles conflictos entre artículos

El artículo 38 reza: “Las artes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación, y readaptación social de quienes hagan uso indebido de estupefacientes”. Los esfuerzos para disminuir los daños del consumo de drogas y las experiencias con centros de inyección, indican que el uso controlado de drogas prohibidas puede ser un instrumento para lograr varios beneficios en el bienestar individual y social:

- Que al menos algunos adictos aprendan sobre las drogas, mejoren su tratamiento, y empiecen a rehabilitarse y readaptarse en la sociedad.
- Prevenir las muertes por sobredosis y el contagio del SIDA debido a que muchos adictos comparten agujas y jeringas²³².
- Aunque los adictos sigan consumiendo, estos centros pueden evitar o hacer más lento el deterioro de la salud de esas personas.

La forma como se ha interpretado este artículo por la JIFE no permite el uso controlado de drogas prohibidas como un instrumento para lograr la prevención, tratamiento, readaptación, etc., porque en su interpretación el artículo 4 inciso c no permite absolutamente ninguna excepción²³³. Sin embargo, la ONUDD se ha mostrado más flexible en este campo.

El trato a la coca ha sido otro tema discutido con relación a la aplicación de las convenciones. Como se explicó en el capítulo séptimo, aunque Bolivia logró que en el inciso 2 del artículo 14 de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas de 1988 se respetara el uso tradicional de la coca, el inciso 1 fue redactado para bloquear

²³² La literatura sobre este tema es muy amplia y se ha basado principalmente en las experiencias de Europa, Australia y Canadá. Hall y Darke (2003), Hedrich (2004) y Hedrich, Kerr y Dubois-Arber (2010).

²³³ Es importante recordar que la posición de la JIFE se toma por mayoría y que aunque siempre se busque llegar a un consenso, puedo afirmar que en este caso no lo hay.

este logro, y así, la JIFE interpretó que mascar coca o tomar té de coca era ilícito. Como se arguyó en el capítulo séptimo, esta interpretación va en contra de las prácticas del derecho moderno en el que la cláusula posterior generalmente prevalece sobre la anterior, porque de otra manera no hubiera tenido sentido incluirla. Por eso, Bolivia ratificó esa convención con reservas.

Estas experiencias muestran claramente que la interpretación de las convenciones de drogas no es resultado de un proceso técnico o científico sino político, altamente influenciado por las intuiciones, o sea por los sentimientos y vivencias de quienes controlan el sistema, o en otras palabras, por una ideología específica.

11.3.3. ¿Hay un espíritu de las convenciones?

La idea de que los órganos de las Naciones Unidas deben aplicar el “espíritu de las convenciones” sugiere que las convenciones no son suficientemente claras y que detrás de ellas existe algún principio clave, posiblemente metafísico, que no se ha expresado. Pero si eso es así, ¿quién decide cuál es ese espíritu? Para la JIFE el espíritu de las convenciones es el artículo 4 inciso c que prohíbe todos los usos no médicos y científicos de las drogas controladas y que debe prevalecer sobre cualquier otra consideración, pero para otros, como la Junta Nacional de Drogas de Uruguay, sus políticas de regular el uso no médico de la marihuana “está perfectamente enmarcado en el espíritu de las convenciones”²³⁴. En los órganos de las Naciones Unidas la idea del “espíritu de las convenciones” se ha utilizado para promover una cultura que los coloca como defensores extremos de las convenciones, que en la JIFE ha tomado frecuentemente actitudes guerreras; allí con frecuencia se escucha “la FIJE es el órgano de los guardianes de las convenciones” ante los ataques de ideólogos legalizadores financiados por personajes demoniacos enriquecidos a costas del bienestar de la humanidad. Así, las discusiones sobre posibles cambios en las políticas son enfrentamientos fundamentales entre el bien y el mal. El siguiente ejemplo es ilustrativo: en el informe anual de la JIFE para 2014 (JIFE, 2015) el capítulo primero argumenta que las drogas deben tratarse con un “enfoque amplio, integral y equilibrado”, que resalta la necesidad de disminuir tanto la oferta como la demanda de drogas ilícitas, aumentar la disponibilidad de drogas narcóticas utilizadas con fines médicos –como la morfina– y reconoce que “la pobreza, la inseguridad alimentaria, la desigualdad económica, la exclusión social, las privaciones debidas a la

²³⁴ http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1738&catid=14&Itemid=59

migración y al desplazamiento, la escasez de centros de servicios amplios de enseñanza y recreo, la escasa participación y orientación de los padres durante los primeros años de vida de los niños, y la exposición a la violencia y el abuso son algunos de los factores socioeconómicos que repercuten tanto en la dimensión del problema de las drogas relacionada con la oferta como en la relacionada con las demandas y en la interacción entre ambas [...] Los factores mencionados son motores importantes del fenómeno de las drogas ilícitas y es necesario considerarlos como elementos pertinentes que han de tenerse en cuenta dentro de un enfoque amplio, integral y equilibrado del problema mundial de las drogas” (p. 7). Este diagnóstico es concordante con la teoría de sociedades vulnerables desarrollada en la primera parte de este libro. Sin embargo, la reacción de muchos miembros de los órganos de las Naciones Unidas y de representantes de países a la CND ha sido insistir en que si bien los críticos resaltan estos aspectos del problema, están totalmente errados al considerar cualquier posibilidad de permitir usos legales no médicos regulados por los Estados. En otras palabras, se expresa simpatía con algunos contradictores, pero se lamenta que estén equivocados porque no han reconocido el verdadero “espíritu de las convenciones”²³⁵; ¡ciertamente, las mentes rectas no tienen espacio para dudas!

11.3.4. ¿Qué tan independiente es la JIFE?

La idea de que la JIFE es el órgano guardián de las convenciones que tiene que luchar por mantenerlas incólumes encuentra apoyo en la interpretación de la independencia de la JIFE como órgano de expertos apolíticos. El artículo 9, párrafo 2 de la Convención Única de 1961 especifica que “los miembros de la Junta habrán de ser personas que por su competencia, imparcialidad y desinterés, inspiren confianza general. Durante su mandato no podrán ocupar cargo alguno ni ejercer actividad que pueda redundar en detrimento de su imparcialidad en el desempeño de sus funciones. El Consejo²³⁶, en conjunto con la Junta tomará todas las medidas necesarias para garantizar la total independencia técnica de la Junta en el desempeño de sus funciones”. El reglamento interno requiere que las posiciones de la Junta se tomen por mayoría, y aunque no hace ninguna referencia a la publicación de opiniones minoritarias, la tradición de la Junta es que estas no se expresen públicamente. Aparentemente el “espíritu de las con-

²³⁵ A veces pienso que más que “espíritu de las convenciones”, lo que hay son los fantasmas del obispo Charles H. Brent, de Hamilton Wright, de Stephen G. Porter y de Harry J. Anslinger que fueron claves en la formulación del RICD y de otras mentes rectas que han continuado luchando por un mundo sin drogas.

²³⁶ ECOSOC.

venciones” requiere que la Junta actúe como una cofradía cuya operación debe mantenerse casi totalmente secreta, lo cual contradice los esfuerzos que la ONU ha hecho durante los últimos años para mejorar la transparencia en sus decisiones y actividades.

El sigilo y falta de transparencia de la JIFE levanta dudas sobre la interpretación de los conceptos de independencia e imparcialidad. La Junta tiene un par de documentos cortos sobre las guías de conducta e inhabilidades de los miembros que enfatizan la independencia que los miembros deben tener de las políticas e intereses de sus países, por ejemplo, que los miembros no pueden tener posiciones en ningún gobierno o en empresas cuyo interés se pueda ver afectado por las decisiones de la Junta. Estos documentos no hacen referencia a la independencia para disenter y en la historia de la JIFE solamente se ha solicitado la renuncia a dos miembros que simultáneamente trabajaban para empresas farmacéuticas, pero nunca se le ha pedido a un miembro que renuncie por incompatibilidad de pensamiento, aunque algunos miembros me han expresado “que quien no esté de acuerdo con que la función principal de la JIFE es defender las convenciones frente a los ataques de los legalizadores no debería estar en la Junta.”

Estas posiciones, que no son oficiales, implican que para algunos miembros de la JIFE sus colegas no tienen independencia para expresar posiciones técnicas, por ejemplo sobre la efectividad de algunas políticas contra las drogas o sobre sus consecuencias económicas y sociales que se puedan interpretar como críticas al “espíritu de las convenciones” que requiere defenderlas a cualquier costo. Como los temas relacionados al consumo, comercio y producción de drogas psicoactivas son complejos y multidisciplinarios, vale la pena preguntarse ¿cuál es la probabilidad que 13 personas maduras, inteligentes, honestas y muy educadas que provienen de diferentes culturas, religiones y de todos los continentes y de 13 diferentes países tengan una posición única e inamovible sobre esos asuntos?

Como se anotó en el capítulo séptimo, los miembros de la JIFE sirven pro bono y no son miembros ni consultores de las Naciones Unidas. Esto ha hecho que tradicionalmente la mayoría de los miembros de la Junta argumenten que la Junta es un órgano de la Convención Única de 1961 y no de la ONU, por lo que no tienen por qué tener en cuenta en sus decisiones a otras convenciones como las de derechos humanos, el crimen organizado o la protección del medio ambiente.

Esta interpretación es debatible porque la independencia de los miembros de la JIFE, un órgano técnico y apolítico, tiene como propósito garantizar

la libertad de expresar posiciones técnicas o científicas, aunque sean políticamente incorrectas, no para garantizar una unanimidad con respecto a la forma en la que las convenciones se han interpretado o han regulado el uso, producción y comercio de drogas. Además, si bien los miembros de la JIFE no son funcionarios ni consultores de las Naciones Unidas, por lo que no tienen jefes y dentro de la Junta todos son pares, la JIFE misma sí es parte de la ONU porque las convenciones son parte de ella y la JIFE es un órgano de las convenciones.

11.4. ¿HAY LA NECESIDAD DE OTRO RICD?

11.4.1. Un RICD para el mundo “como es” y no para el que “debería ser”

El RICD actual es un sistema que busca aplicar medidas de política derivadas de un concepto de lo que debería ser la sociedad. Por eso, es un gran experimento en ingeniería social que como muchos en la historia de la humanidad, han buscado cambiar radicalmente el comportamiento humano, o sea crear un “hombre nuevo”. Desde la perspectiva de la política pública acuerdos como los del RICD pueden generarse de diversas maneras. Una es cuando individuos o grupos con opiniones diferentes lleguen a acuerdos que difieran del punto de partida de cada cual. Para lograr esto una posibilidad es que algún argumento sea tan convincente que todos los que opinaban distinto quedaran totalmente convencidos, de manera que no tuvieran dudas y estuvieran completamente dispuestos a apoyar una nueva posición. Otra posibilidad es que un grupo convencido de la rectitud de sus propuestas y para el cual el tema de política era fundamental, hubiera logrado un acuerdo con otros grupos para los cuales el asunto no era muy importante y que no tenían ideas muy firmes al respecto. Esta posiblemente era la situación en Colombia cuando ni siquiera participó en la Conferencia que formuló la Convención Única de 1961.

Una vez un acuerdo internacional se formula, todos los países que busquen ser miembros de la “comunidad internacional” enfrentan presiones políticas para adherir. Claro que es posible no hacerlo, pero si en el país el tema del acuerdo no es particularmente importante, no se esperan mayores costos al adherir, por lo cual se hace, especialmente si eso lo acerca a los países que sean sus socios comerciales o políticos. Este es un caso simple de “*real politik*” que siguiendo la terminología de Kahneman, es una decisión heurística semejante a otras que han funcionado bastante bien en el pasado y que no requiere una participación del sistema 2 de pensamiento.

No hay duda de que el RICD durante varias décadas funcionó razonablemente bien y que la abrumadora mayoría de los representantes de los países que han participado en la CND consideraban que la prohibición absoluta al uso no médico o científico de las drogas era una política sensata, pero esto no significa que esta política sea la mejor, o aun simplemente razonable bajo cualquier circunstancia.

Las Naciones Unidas son un organismo de la modernidad que surge de la ilustración europea. En ella el régimen anterior, feudal y estratificado en el que la fuente de poder era Dios, fue reemplazado por uno cuya fuente de poder es el pueblo. En la modernidad cada Estado es soberano y su soberanía se basa en el pueblo. Por eso la ONU no es la Organización de Países Unidos sino de Naciones Unidas. El RICD implícitamente supone que en cada país el Estado tiene el poder y la capacidad de controlar el territorio y hacer cumplir la ley porque esta refleja los valores, actitudes y creencias del pueblo o nación.

El problema con las políticas del RICD es simple, en la realidad la mayoría de los países tienen estructuras físicas y sociales, normas y órganos que difieren sustancialmente a través de regiones y grupos sociales. Recientemente los países se han catalogado en premodernos, modernos y postmodernos. Independientemente de la validez de estas categorías, lo importante es que la relación de los miembros de cada grupo con el Estado difiere sustancialmente y genera conflictos y obstáculos al cumplimiento de la ley. Por ejemplo, hay regiones y grupos que algunos llamarían premodernas, en las que la gente es más servil que ciudadana y el poder se concentra en líderes o caudillos locales, que muchas veces imponen su ley o la interpretan a su manera. En esas regiones el Estado no tiene el monopolio de la fuerza o de las fuentes del derecho que son ejercidos por grupos paramilitares, guerrilleros, criminales, o simplemente terratenientes y otros dueños de medios de producción, que controlan o tienen gran influencia sobre los gobiernos locales y que, aún pueden lograr cambios en las leyes del Estado. Estas estructuras frecuentemente están apoyadas por organizaciones religiosas que refuerzan la subordinación de las masas a los poderes establecidos localmente. Otros grupos, que incluyen fundaciones, grupos activistas, *lobbies* económicos, grandes corporaciones, organizaciones multilaterales como los bancos multilaterales, agencias de la ONU, y la OMC; inversionistas internacionales, las ONG, y otras organizaciones desafían la fuente de poder y de derecho del Estado y su capacidad de hacer cumplir la ley. Algunos de estos, aunque se consideren post modernos, en ocasiones pueden actuar de manera tan nociva para la soberanía y legitimidad del Estado como los grupos premodernos. Además, en ocasiones organizaciones de ambos

grupos colaboran para lograr sus propios fines como cuando una empresa multinacional financia grupos paramilitares.

Por eso, es mucho más fácil cumplir con los requisitos del RICD en países culturalmente homogéneos en los que hay un acuerdo social firme sobre el papel del Estado, y en países con regímenes autoritarios fuertes con culturas autoritarias que en las democracias occidentales pluralistas. Asimismo, no sorprende que el RICD tenga un gran apoyo en el Japón, Rusia, China, toda la ex Unión Soviética y el Mundo Árabe, mientras que países cercanos culturalmente al occidente con regiones y sectores con diversos grados de modernidad, premodernidad y posmodernidad en los que las libertades individuales tienen prelación, encuentran una gran dificultad para hacer cumplir los tratados internacionales de drogas, debido a que sus estructuras, normas y órganos públicos y sociales los hacen más vulnerables. En estos países, especialmente en Latinoamérica y África, puede haber grupos que deseen y busquen generar sistemas democráticos modernos, pero en los que el narcotráfico fortalece los sectores más premodernos: organizaciones criminales, guerrillas, paramilitares, y políticos, militares y policías corruptos, etc., que son el mayor obstáculo al desarrollo de sistemas democráticos. Es en estos países en los que han surgido movimientos políticos y sociales fuertes que buscan flexibilizar la restricción de las drogas a los usos médicos y científicos y el trato a los consumidores y al campesinado. El problema que enfrenta el RICD actual, usando los términos de la economía del comportamiento moderno, es que está diseñado para “econos” racionales y no para humanos emocionales, imperfectos e inconsistentes, aunque sea defendido y criticado por esos humanos.

11.4.2. Algunos factores del mundo “como es” a tener en cuenta para un nuevo RICD

A. Concordancia entre las normas y leyes sobre drogas y las vulnerabilidades sociales

Para empezar hay que reconocer que el mundo actualmente está organizado en países y que el RICD surgió en respuesta a la necesidad de regular el comercio internacional de drogas psicoactivas y los precursores químicos necesarios para su producción. Durante muchísimo tiempo los mercados de drogas psicoactivas eran fundamentalmente locales y su comercio internacional e interregional era muy limitado, y cada región, nación o país manejaba el problema de la adicción a las drogas a su manera. Muchas de las objeciones al RICD son resultado del intento de establecer un sistema único de manejo de esos problemas, que requiere unas condiciones represivas mínimas, pero que permite políticas mucho más restrictivas a la

producción, tráfico y consumo. Este sistema implica que los gobiernos de cada país no tienen capacidad para decidir cómo manejar los problemas de la producción, comercio y consumo interno de drogas, por lo que se requiere un acuerdo mundial para hacerlo. Esta implicación nunca se hizo explícita pero es el resultado de un sistema, que además de tratar de controlar el comercio internacional, también pretende regular el comercio interno de los países, independientemente de las capacidades y cultura que esos países puedan tener. Hasta cierto punto el sistema actual es paternalista: “su país no sabe cómo controlar las adicciones por lo que una ley mundial le enseñará a hacerlo”. Por eso, un RICD moderno tiene que enfatizar en el control al comercio internacional, pero permitir diversidad en el manejo de los problemas internos de producción, comercio y consumo de drogas psicoactivas, *siempre y cuando ese manejo no tenga repercusiones sobre otros países*.

La conveniencia de flexibilizar el manejo interno de las políticas de drogas surge al considerar que las drogas son solamente una de muchas actividades rentables para el crimen organizado y que los males o vulnerabilidades de la sociedad están interrelacionadas. En muchos países los mercados de drogas ilegales han sido el detonante que hizo que el crimen organizado, se fortaleciera y con el tiempo ha expandido sus actividades ilegales. Por eso las políticas de drogas deben ser parte de una política amplia, integral y equilibrada contra el crimen organizado, que tenga en cuenta las interrelaciones entre las actividades criminales, los males sociales y los mercados de drogas. Desafortunadamente, esto implica procesos de formulación e implementación de políticas complejas que van más allá de afirmar “hay que acabar con los malos” o “las drogas son malas y hay que prohibirlas”, o “las políticas son malas y hay que cambiarlas”, o “cuando yo vendo drogas no obligo o fuerzo a nadie a comprarlas”, etc. Este no es un campo en el que mentes rectas convencidas de sus verdades pueden contribuir mucho. El hecho es que la política de drogas no puede formularse en el vacío, como si debiera ser independiente de las estructuras, normas y órganos de la sociedad y como si no tuviera una serie de consecuencias graves para la sociedad en otros campos.

Las políticas puramente represivas son necesarias para atacar mercados de productos legales o ilegales controlados por organizaciones criminales, pero la única forma de acabar con los grandes males sociales y con el crimen organizado requiere levantar las defensas de la sociedad contra esos males, como se concluyó en el capítulo tercero y se analizará en el capítulo décimo segundo para el caso de Colombia. Además, al formular e implementar políticas es necesario que haya concordancia entre ellas porque la experiencia muestra que la forma como muchas políticas represivas

hacia las drogas han sido aplicadas genera “consecuencias no buscadas” –aunque predecibles– que agravan la vulnerabilidad de las sociedades. Es por eso que la prohibición al uso no médico de las sustancias adictivas puede generar costos sociales más altos de los que ahorra.

La concordancia debe extenderse a la aplicación de otras convenciones como las de derechos humanos, medio ambiente, crimen organizado, los derechos de pueblos indígenas y tribales, etc. En JIFE (2015: 9) existe una sección sobre “el respeto de las normas de derechos humanos como elemento esencial de un enfoque amplio, integral y equilibrado”, sin embargo, “el uso del término ‘derechos humanos’ tiene que hacer referencia concreta a los derechos legales estipulados en los instrumentos jurídicos internacionales vigentes, particularmente las nueve convenciones básicas de derechos humanos. Además, los tratados de derechos humanos emplean la misma formulación y los mismos fundamentos que se utilizan en los preámbulos de los tratados de fiscalización de drogas. Esto no da a entender que hay divergencia, sino más bien convergencia, entre las normas de derechos humanos y los tratados de fiscalización internacional de drogas” (p. 9-10). Sin embargo, esto implica que aunque la Convención Única permita que, como se anotó, los países puedan tener políticas contra las drogas “más estrictas y rigurosas” (Convención Única, artículo 39), estas deben respetar los derechos humanos, lo que presenta un problema de interpretación, puesto que las convenciones de derechos humanos definen estos derechos de manera amplia y muchas veces poco específica porque dichos derechos son el mínimo común denominador obtenido para países con una gran diversidad de posiciones sobre las responsabilidades de cada ciudadano y sobre las relaciones de ellos con el Estado. Sin duda, fue mucho más fácil lograr un acuerdo entre la Unión Soviética, China y los Estados Unidos sobre la prohibición de los usos no médicos de las drogas que sobre la libertad de prensa y los derechos políticos de los ciudadanos. Por eso, independientemente de la opinión que se tenga sobre la aplicación de políticas que encajan en el rubro de la “guerra contra las drogas”, el hecho es que formalmente la JIFE no puede exigir que los países no las apliquen, y debe limitarse a exhortar a que respeten los derechos humanos.

B. Conflictos entre actitudes socio céntricas e individuo céntricas

Como se mostró en el capítulo séptimo, el RICD actual surgió en un momento en que los países socio céntricos de Asia, la Unión Soviética, el mundo Árabe y Europa Oriental coincidieron con los Estados Unidos y Europa Occidental en que la mejor manera de manejar el consumo de las

drogas psicoactivas era prohibiendo todos los usos no médicos o científicos. Ese consenso ha estado debilitándose paulatinamente, por ejemplo, durante los años sesenta el consumo de drogas psicoactivas de muchos estadounidenses y europeos aumentó mucho, a pesar de que ellos generalmente tienen un gran respeto por la ley. En estas sociedades donde se da mucha importancia a la libertad individual, la prohibición de todos los usos de drogas no médicos o científicos tratada como el núcleo del sistema de control de drogas, ha sido vista cada vez más, no como una meta deseable para la sociedad, sino como una medida de política poco efectiva y muy costosa.

El hecho es que hoy el RICD se enfrenta a un cambio de paradigma, al menos dentro de algunas sociedades en donde ha surgido una opinión pública que busca diferentes maneras, menos represivas, para manejar los problemas asociados al consumo de drogas. Eso no significa que los “legalizadores” deseen un mundo en el que todos sean adictos o que sus esfuerzos lleven a la presunta “pendiente resbaladiza” que conduzca a mercados libres para todas o la mayoría de las drogas psicoactivas, sino simplemente que el nuevo paradigma reconoce la gran complejidad de los fenómenos de la producción, tráfico y consumo de drogas y busca soluciones que sean socialmente menos costosas. Estos movimientos reformistas tienen sus raíces en las organizaciones de base, no en ideologías y normas impuestas por concilios de sabios o gobernantes que “saben” que es lo mejor para la sociedad. Los disensos al RICD actual han sacado a colación los conflictos latentes entre dos visiones diferentes de la sociedad y de la vida. Una en la que las personas tienen primordialmente funciones que cumplir para servir al Estado y cumplir sus mandatos, y otra en la que la libertad individual prevalece sobre los designios del Estado. En la primera, no hay dudas sobre qué es la vida y cuál es el papel de cada persona, en la otra, no hay certeza sobre los problemas existenciales y las angustias e incertidumbres son parte normal de la experiencia humana.

C. Algunos problemas con actores y mercados de la salud

Un RICD moderno requeriría empezar reconociendo que el modelo de Estados Nación actual está perdiendo vigencia y que en el fenómeno de drogas hay otros “*stakeholders*” o actores activos con intereses propios tales como ONGS, grandes empresas químicas y farmacéuticas, empresas del sector financiero, empresas que proporcionan seguridad privada, religiones, etc. El RICD se estableció cuando el consumo de drogas psicoactivas era principalmente de drogas de base vegetal. Hoy, aunque estas sigan siendo importantes, cada vez más el gran problema son las drogas sintéti-

cas que incluyen tanto drogas producidas ilegalmente como drogas legales producidas por grandes empresas farmacéuticas. Anualmente aparecen en el mercado ilegal tal vez unas 50 drogas ilegales nuevas y otras legales empiezan a usarse con fines no médicos. Además, en países desarrollados las drogas legales, bien sea automedicadas o usadas para otros fines son de lejos la mayor causa de muertes por sobredosis de drogas. Estos desarrollos requieren un compromiso serio tanto de los gremios del sector de salud como de la industria químico farmacéutica para regular los usos de drogas psicoactivas. El sistema actual que limita los usos de las drogas a la medicina y la ciencia, y cualquier otro sistema de regulación requieren la colaboración de esos actores. El sistema actual no cuenta con la participación directa de estos “*stakeholders*”, pero para su éxito requiere que los miembros del sector de la salud y las empresas química, farmacéuticas, y la banca actúen con responsabilidad social, y no solamente buscando maximizar los beneficios económicos para sus directivas y accionistas o dueños.

La regulación de la medicina, la farmacia y la industria farmacéutica presenta problemas de control porque este es un campo en el que los mercados libres no garantizan un resultado socialmente satisfactorio por muchas razones:

- Primero, la producción de drogas tiene costos muy altos en investigación y desarrollo y muy bajos en su manufactura, una vez que el proceso está establecido. En estos casos las empresas para poder cubrir costos deben cobrar precios de sus productos que exceden sustancialmente el costo del proceso de producción manufacturero, o sea que para que el sector sea rentable se requiere que el precio sea mucho más alto que el costo marginal de producción.
- Segundo, para enfrentar ese problema la solución ha sido establecer un sistema de patentes que le da a las empresas un monopolio por un tiempo suficientemente largo que permita cubrir los costos de investigación y desarrollo.
- Tercero, cuando una persona va al médico pierde una gran parte de su soberanía como consumidor porque de hecho le paga a alguien para que decida qué bienes y servicios comprar. Más aun, cuando un paciente entra a un hospital, él no tiene ninguna posibilidad para decidir qué servicios y drogas consume, ni negociar los precios de los servicios y dichas drogas, y en algunas situaciones ni siquiera tiene la libertad de salir del hospital sin antes tener el visto bueno de su médico y del hospital, lo que incluye pagar la cuenta que ellos le presentan.
- Cuarto, en el sector de la salud se habla del “mercado de la salud”. En realidad lo que hay es un conjunto de transacciones que no pueden

formar un mercado libre que cumpla con las condiciones requeridas para satisfacer la mayor parte de las necesidades que los recursos económicos, la tecnología y el conocimiento actual permiten satisfacer.

- Quinto, para que un sistema así funcione para maximizar el bienestar social se requiere que todos los actores sean personas benévolas con una gran conciencia social y un gran autocontrol que evite que saquen ventajas económicas de su situación privilegiada.

Infortunadamente en el mundo eso no se da y los actores en muchas ramas de la salud simplemente buscan maximizar sus beneficios sin tener en consideración el bienestar de la humanidad. Por eso la situación actual es enormemente irónica: la ciencia ha desarrollado técnicas, procedimientos y medicamentos poco costosos para curar muchas enfermedades y extender la vida humana (la medicina y la ciencia no “salvan” vidas, solamente las extienden), pero una gran proporción de los humanos no tienen acceso a esos beneficios. El caso de los Estados Unidos es patético en este campo porque una proporción importante de su población no tiene acceso seguro a la salud a pesar de que en país gaste más de USD8.000 per cápita por año en salud.

El hecho es que el negocio de la salud es rentable para muchos que actúan de diversas maneras para maximizar sus rentas monopólicas. Por ejemplo:

- Las empresas farmacéuticas no sobornan a los médicos, solamente los invitan a seminarios científicos en centros de vacaciones en los que pueden jugar al golf y llevar a sus parejas; estos eventos están frecuentemente reservados para quienes recetan la mayor cantidad de drogas de la empresa farmacéutica, lo cual induce a la sobre medicación de los pacientes, la que puede estar relacionada con la adicción a drogas psicoactivas.
- Estas empresas ejercen fuertes presiones para lograr leyes que interpreten las patentes de manera estrecha y que permitan que sustancias con pequeñas alteraciones irrelevantes en una droga sean consideradas drogas nuevas patentadas;
- De igual manera, abogan por leyes que prevengan que los ministerios de salud negocien los precios de las medicinas compradas por los sistemas de salud nacionales. En algunas jurisdicciones los gremios de la salud han logrado que las leyes sobre bancarrota no permitan que quienes se acogen a ellas puedan eliminar las deudas al sector de la salud.

En conclusión, este es un sector en el que la formación de precios es frecuentemente un misterio, en el que el consumidor no tiene ni información ni poder de negociación. El RICD actual no tiene ningún mandato sobre

estos asuntos, los que tienden a ser manejados por la OMS. El problema es que no hay coordinación ni retroalimentación entre los órganos de drogas de la ONU y la OMS que permita formular mejores políticas que promuevan “la salud y el bienestar de la humanidad”.

D. El control al lavado de ingresos y activos

El RICD surgió en respuesta a los problemas de adicción y por eso se ha concentrado en eliminar los usos no médicos de las drogas y por mucho tiempo no tuvo en cuenta que el control de los mercados de drogas ilegales requería políticas que dificultaran o eliminaran la posibilidad de legalizar las utilidades del narcotráfico. Este tema se trató por primera vez en la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, y aunque se han logrado avances, las jurisdicciones de servicios bancarios secretos y la banca de inversión continúan siendo un talón de Aquiles de las políticas de drogas.

En la actualidad los dineros del narcotráfico son relativamente pequeños con relación al total de depósitos en esas jurisdicciones y al volumen de fondos manejados por la banca de inversión, por lo que el movimiento para regular más estrictamente estas actividades está motivado mucho más por el deseo de los países de controlar la evasión de impuestos y evitar el financiamiento del terrorismo y de movimientos subversivos, que de atacar el narcotráfico. Sin embargo, un RICD moderno tiene que darle más importancia al control del lavado de dinero y activos de la que ha tenido en el pasado. Esto implica que las políticas de drogas que tengan un “enfoque amplio, integral y equilibrado” estén coordinadas con las que ataquen el lavado de dinero del crimen organizado, los evasores de impuestos, y otros usuarios del sistema bancario internacional que promueven o toleran el lavado de dinero como un instrumento para obtener ganancias.

11.5. DE VUELTA A LA REALIDAD

La sección anterior fue escrita con un enfoque del “econo” que llevo adentro, por lo que el RICD moderno propuesto puede ser muy racional, pero muy posiblemente inviable por ser políticamente incorrecto. Por eso es mejor pensar sobre lo que es posible desde las perspectivas de los humanos.

Como se mostró, los órganos del RICD no tienen poder para sancionar financiera o económicamente a ningún país. La ONUDD puede promover algunas políticas por medio de los programas de cooperación internacional financiados por países donantes, pero la JIFE solamente puede ejercer presiones de carácter ético, insistiendo en que los países deben cumplir

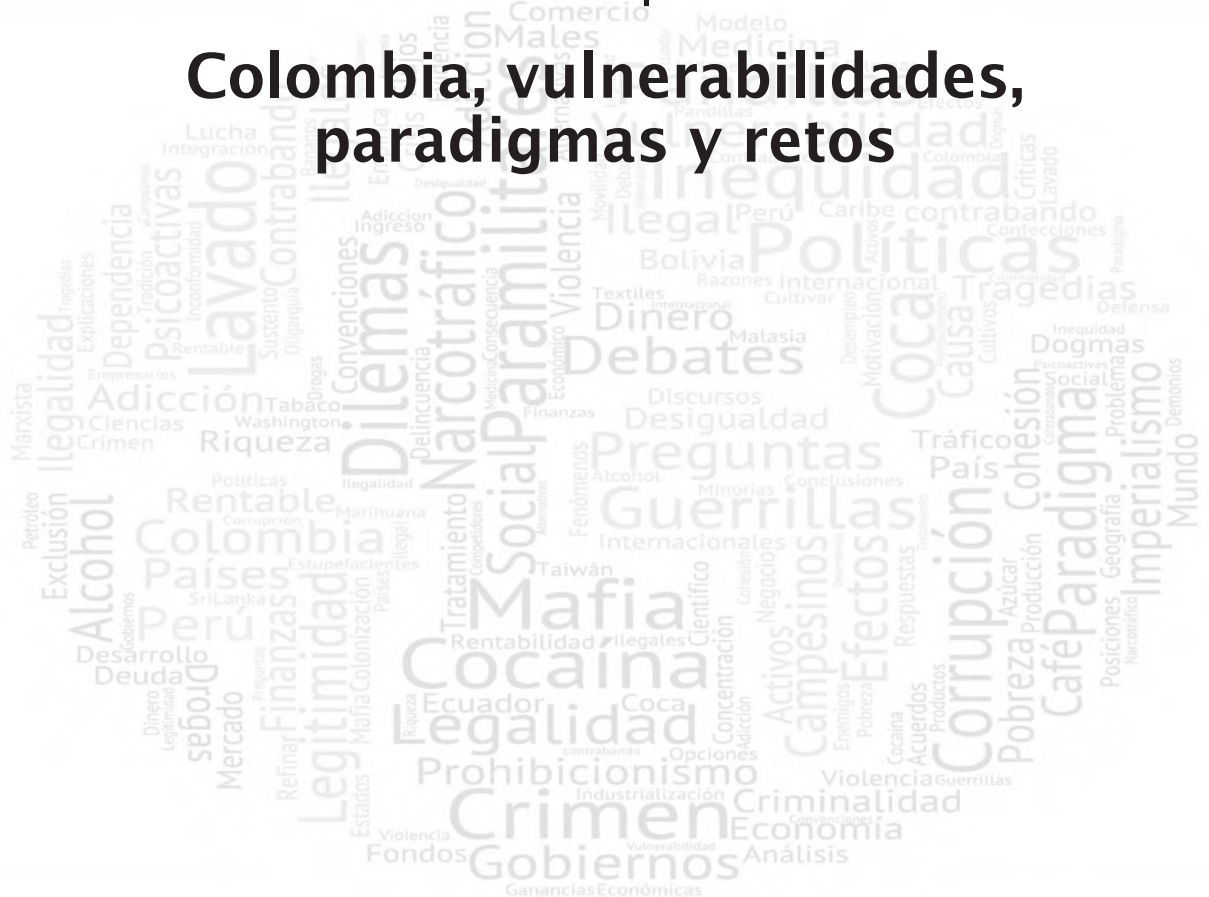
las obligaciones adquiridas al ser parte de las convenciones. En realidad, la JIFE es solamente un perro que ladra pero no muerde. Dada la coyuntura actual en la que en varios países se está tratando de experimentar con algunos sistemas que permitan algunos usos no médicos o científicos de la marihuana y en la que movimientos de la sociedad civil críticos de la “guerra contra las drogas” y a favor de políticas menos punitivas y con un mayor enfoque de salud pública se han fortalecido, es útil especular un poco sobre la posible evolución del RICD.

Para empezar, es necesario recalcar que el comercio internacional de la gran mayoría, sino de todas, las drogas controladas continuará siendo ilegal. Es posible que el consumo de marihuana se haga más flexible bajo diversos controles, los que variarían de Estado en Estado. Esta posibilidad surge del hecho de que en algunos países o regiones de ellos, el uso de la marihuana ha experimentado un proceso de domesticación semejante al del tabaco y el alcohol. Para avanzar en esta dirección se pueden sugerir una serie de desarrollos posibles, algunos más probables que otros:

- Uno sería la reinterpretación de las convenciones que permitan algunos usos no médicos y científicos, argumentando que estos disminuirían los costos sociales y permitirían un aumento en el bienestar.
- Otra posibilidad para países con organizaciones federales sería que argumentaran que continúan cumpliendo con las convenciones pero que por restricciones constitucionales no pueden forzar a sus estados a cumplirlas. Esta opción equivalente al antiguo “obedezco pero no cumplo” de las colonias españolas en América Latina, podrá ser técnicamente legal, pero políticamente tendría posibles consecuencias negativas para el país que intente proceder de esa manera.
- Las quejas contra el RICD generalmente se basan en las experiencias con las políticas asociadas con “la guerra contra las drogas”, las que han perdido popularidad en muchos países y los órganos del RICD insistirán en que estas políticas no son necesarias para que los países cumplan con las convenciones.
- Es posible, aunque poco probable, que algún país opte por denunciar las convenciones y volver a adherir con reservas que permitan un mercado interno legal de marihuana, como lo hizo Bolivia en el caso de la coca.
- Los debates futuros probablemente pongan en duda la teoría de la “pendiente resbaladiza” usada para objetar cualquier cambio en las convenciones. Estas dudas se basarían en que en los países democráticos cada vez más surgen controles sociales al consumo de alcohol y tabaco, lo que muestra que sus ciudadanos no son estúpidos promotores de la adicción a drogas como la cocaína, la heroína y las anfetaminas, como implican quienes apoyan esta teoría.

- La “guerra contra las drogas” ha sido usada para fines diferentes al control de las drogas o ha tenido “consecuencias no buscadas” muy diferentes a las metas de política propuestas. Por ejemplo, en partes de los Estados Unidos ha terminado siendo una forma de extender la segregación racial declarada ilegal en los años sesenta, y en Colombia fue usada como un instrumento para luchar contra las guerrillas izquierdistas. Desarrollos de esta clase será cada vez más difícil que ocurran porque la sociedad civil cada vez está más consciente de estas desviaciones de las políticas.
- Las nuevas drogas psicoactivas serán cada vez más importantes y su control más difícil que el de las drogas de base vegetal. Esto generará presiones a las empresas farmacéuticas y químicas, tanto de los órganos oficiales como de la sociedad civil, para que estas empresas participen más activamente en el RICD.
- Algo semejante podría ocurrir con el sector financiero, especialmente ahora que países como los Estados Unidos están buscando controlar la evasión de impuestos por medio de las Jurisdicciones de Servicios Bancarios Secretos.
- La sociedad civil buscará cooperar con los gobiernos para fortalecer los programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y resocialización de los adictos, especialmente los que generan problemas a la sociedad.
- La complejidad de los problemas sociales actuales ha hecho que el tema de las drogas pierda importancia en las agendas de política de muchos gobiernos, lo que podría facilitar la flexibilización de las políticas. Por ejemplo, a pesar de que los Estados Unidos intentó bloquear la nueva adhesión de Bolivia al RICD, después de que constitucionalmente legalizó la coca, estos esfuerzos no lograron el apoyo sino del 10% de los países Parte de la Convención Única. Es claro que el 90% de los países parte consideraron que eso no era un asunto importante para ellos.
- Para terminar, habrá esfuerzos de mejorar las políticas, que incluirán el cuestionamiento del artículo 4 inciso c de la Convención Única que muchos perciben como un obstáculo a la búsqueda de la “salud y bienestar de la humanidad”, pero los resultados serán inciertos. La gran mayoría de los países del mundo apoyan la prohibición a los usos no médicos de las drogas psicoactivas, pero la debilidad del RICD permitirá que en algunos sitios, especialmente en los Estados Unidos y algunos países de América Latina y de Europa se experimente con maneras diferentes de manejar el problema de las adicciones a las drogas. Los cambios factibles no serán catastróficos como algunos defensores del RICD pronostican, algunos podrán ser exitosos y otros no, pero ningún país o región podrá exigir el derecho de exportar drogas psicoactivas controladas a otros.

Colombia, vulnerabilidades, paradigmas y retos



DILEMAS Corr 2.indd 409

Capítulo duodécimo

LA VULNERABILIDAD COLOMBIANA

12.1. INTRODUCCIÓN

Las raíces del problema en Colombia se pueden resumir como un resultado del enfrentamiento o brechas entre normas de comportamiento, tanto formales como informales, que permitieron que Colombia concentrara la producción de cocaína mundial y que sus traficantes dominaran el mercado mundial de esa droga ilegal²³⁷. Estas brechas son complejas, varían entre regiones y grupos sociales y se expresan en comportamientos que violan ambas categorías de normas con consecuencias sociales graves²³⁸. En este capítulo se espera mostrar que las brechas en las normas en Colombia han tenido características que han hecho que el país haya sido más vulnerable que otros al surgimiento de la gran demanda internacional por drogas ilegales.

Las brechas entre las normas tienen sus raíces en la geografía del país, su historia y la evolución de la sociedad colombiana, cuyas fuertes raíces españolas y católicas unidas al poco contacto de la sociedad con el exterior, lograron postergar la modernidad y fortalecer el *estatus quo* regional en muchas zonas (Jaramillo Vélez, 1998, Jaramillo Uribe, 1989, Kalmanovitz, 1989).

Dado que toda la América Latina ha tenido una historia aparentemente semejante, cabe preguntarse ¿qué tan distinta es Colombia del resto? Como se comentó en el capítulo segundo, en el país hay corrientes de pensamiento muy fuertes que consideran que las diferencias entre Colombia y el resto de los países de la región no han sido un factor que explique la

²³⁷ La importancia de estas brechas o conflictos entre normas no es una posición nueva. La literatura sobre este tema en Colombia es amplia, por ejemplo Herrán (1987), Thoumi (1987), Kalmanovitz (1989), Mockus (1994), Lemoine (2000), Yunis (2003 y 2006), García Villegas (Comp.) (2009) entre otros.

²³⁸ En la Guajira, por ejemplo ha habido marchas cívicas exigiendo el derecho al contrabando (González-Plazas, 2008). De igual manera, los casos de las pirámides como DMG han generado movimientos ciudadanos que las han defendido con slogans como “dejen trabajar” que implica que trabajar es violar la ley. Asimismo, la mayoría de los colombianos no tiene reparo al comprar en los “San Andresitos” a sabiendas de que una parte sustancial de los artículos que se encuentran en esos sitios ingresan al país de contrabando y se usan para lavar las ganancias del narcotráfico. García Villegas (Comp.) (2009) reúne una serie de estudios sobre formas en las que los colombianos violan las normas de convivencia en un volumen que titula “Normas de papel”.

concentración de la industria de cocaína ilegal en Colombia. Sin embargo, como mostraron Acemoglu y Robinson (2012) “pequeñas diferencias” en las normas y organismos sociales son la clave para explicar los distintos patrones de desarrollo de los países. En otras palabras, que la vulnerabilidad de un país ante un evento externo puede depender de factores que aparentemente no son importantes.

Es de notar sin embargo, que en un trabajo anterior Robinson (2007) cuestiona la excepcionalidad de la experiencia del desarrollo de Colombia, argumentando que la tasa de crecimiento de la economía durante el siglo XX fue semejante a la promedio de América Latina y que la tasa de homicidios tampoco fue anormal, un punto del cual discrepo en el capítulo segundo y que comentaré más adelante. Otras estadísticas como la tasa de crecimiento de la población, la participación femenina en la fuerza laboral, los niveles de salud, la rápida urbanización, y el crecimiento de la educación tampoco son anormales por lo que concluye que “la tipicidad en el desempeño económico puede ser explicado por los mismos parámetros que usualmente se ha creído son útiles para explicar la evolución de largo plazo de América Latina” (p. 668). Sin embargo, Robinson resalta algunas diferencias importantes. La primera, la predominancia del clientelismo sobre el populismo en Colombia, mientras que lo opuesto ocurre en el resto de la región. Su argumento se fundamenta en la permanencia de los dos partidos y de las elites tradicionales “que han desarrollado desde hace tiempo redes sociales e inversiones específicas para proveer patronaje” (p. 656). Los partidos colombianos lograron también bloquear la aparición de nuevos partidos que representen otros intereses, especialmente los de grupos reformistas que en el resto del continente han tendido a promover políticas populistas. Las razones para esto son difíciles de probar, pero una de ellas ha sido la eliminación de los que serían líderes populistas (Por ejemplo Gaitán, Galán, la Unión Patriótica). Otra explicación posible, que no excluye la anterior, es la venalidad, o disposición de los líderes de nuevos grupos políticos a ser sobornados.

La segunda diferencia identificada por Robinson ha sido la relativa debilidad de las fuerzas armadas que llevó a que fueran “civilistas” y no dieran golpes de Estado como en el resto de América Latina.

A continuación se procede a mostrar las diferencias de Colombia con otros países latinoamericanos, especialmente con Bolivia y Perú, los dos productores tradicionales importantes de coca y que en la primera mitad del siglo XX tuvieron experiencia produciendo cocaína, así fuera en pequeñas cantidades. En la segunda sección se explica por qué la geografía que

dividió al país en regiones muy desconectadas ha sido la mayor diferencia de Colombia con el resto de Latinoamérica. La sección siguiente ilustra las “pequeñas diferencias” y sus consecuencias en el desarrollo de la industria de cocaína ilegal. Estas ‘pequeñas diferencias’, unidas a la geografía, hicieron que Colombia fuera un país mucho más vulnerable a cambios en el entorno internacional ilegal, como al aumento en la demanda de cocaína en los Estados Unidos durante los años setenta y ochenta.

12.2. LA GRAN DIFERENCIA: LA GEOGRAFÍA Y LA REGIONALIZACIÓN

A pesar de que la Constitución de 1886 buscaba el fortalecimiento del Estado central, la geografía colombiana fue un obstáculo enorme a la integración política y de los mercados nacionales e indujo una diversidad económica y cultural importante entre las diversas regiones que hizo muy difícil la presencia real del gobierno central en todo el territorio nacional. La infraestructura de transporte ha sido un problema perenne del país. Por ejemplo, en 1920 la extensión per cápita de las vías ferroviarias era solo el 20% del promedio latinoamericano, superando únicamente la cifra haitiana (Ocampo, 1994: 53); en 1960 una comparación de 12 países latinoamericanos colocaba a Colombia solamente por encima de Venezuela que con su abundancia de petróleo no tenía interés en construir ferrocarriles (Ramírez, 2004: 403). En ese año Colombia tenía menos de la décima parte de kilómetros de líneas férreas por habitante que Argentina y la quinta parte de las de Bolivia. Hace 65 años el informe de la primera misión del Banco Mundial a un país en desarrollo dirigida por Lauchlin Currie en 1950, definió el principal problema del país como la falta de integración entre sus cuatro principales regiones densamente habitadas, las cuales eran muy autosuficientes por lo que era tentador, pensarlas como cuatro diferentes países (Banco de la República, 1951: 3-4). Desarrollar la infraestructura para el transporte ha sido una meta continua de los gobiernos colombianos, la cual ha sido evasiva. Cuando asumió el poder Álvaro Uribe Vélez en 2002, una de sus metas era construir carreteras de doble calzada, que unieran a los centros productivos del interior con los puertos, lo cual es una condición para que los acuerdos de libre comercio prosperen. Trece años más tarde, después de una serie de fracasos en gran parte causados por la corrupción, esta meta sigue siendo un sueño.

La geografía colombiana también ha condicionado el tamaño del Estado central. Durante mucho tiempo, hasta mediados del siglo pasado, los ingresos del gobierno central dependían de los impuestos al comercio exterior, pero debido a su geografía Colombia exportaba muy poco,

lo que limitaba también sus importaciones. Palmer (1980: 28) calcula el valor del comercio internacional anual y el total de la población en cada país de América Latina alrededor de 1.800. Al utilizar estas cifras para estimar el comercio per cápita, se encuentra que Colombia tenía la cifra más baja por persona, 0,85 pesos. Paraguay era el siguiente país, con 1,84 pesos. Otros países exportadores eran Bolivia (2,55 pesos), Ecuador (3,7 pesos) y Chile (3,84). Las diferencias con México (\$4,34 pesos), Perú (6,63 pesos), y Argentina (más de \$17 pesos) eran mayores. La debilidad del comercio y la infraestructura en Colombia persistió después de la Independencia. Ocampo (1984: 53) muestra que en 1913, las exportaciones colombianas per cápita eran de sólo 34 dólares, superando únicamente las de Haití (31 dólares) y Honduras (27 dólares) en América Latina, y llegando solamente al 10% de las de Cuba y Argentina. Bulmer-Thomas (1994: 89) presenta cifras para todos los países latinoamericanos para 1850, 1870, 1890 y 1912. En esos años las exportaciones colombianas per cápita fueron respectivamente 36,5%, 74,1%, 48,7% y 31,4% del promedio de Latinoamérica y excepto en 1870 estuvo entre los países con menores exportaciones.

Es común escuchar que Colombia es un país de ciudades, cuando en realidad es un conjunto de regiones, cuyo contacto entre sí ha sido muy débil. Hasta mediados del siglo XX el comercio interregional fue muy pequeño y las regiones eran cuasi autosuficientes (Banco de la República, 1951: 4). Me atrevo a afirmar que durante el siglo XIX Colombia fue la Centro América que no se dividió, y no lo hizo simplemente porque los costos que cada región tenía que asumir si se independizaba eran muy altos: establecer su propio gobierno, ejército, sistema judicial, tener relaciones internacionales, etc. Sin embargo, no sorprende que la única región desconectada del resto del país que era viable como país independiente, se independizó (Panamá)²³⁹.

La dificultad de las comunicaciones y del transporte y el desarrollo de la capital en el centro del país, hizo que en toda América Latina Colombia tuviera la sede de gobierno más desconectada del comercio internacional y más impermeable ante la evolución en el pensamiento moderno²⁴⁰.

²³⁹ Bushnell (1993: 154) concuerda con esta interpretación: "Si algo hizo tolerable la pérdida de Panamá fue el hecho de que así como los panameños nunca habían sentido mucha solidaridad con el resto de Colombia, los colombianos no sentían vínculos estrechos culturales o de otra naturaleza con la gente del istmo.

²⁴⁰ La Paz, otra ciudad que hubiera podido tener esta característica, fue muy distinta porque se estableció como sitio de tránsito en el transporte de la plata que se sacaba de las minas del Perú hacia Europa vía el río de la Plata y Buenos Aires.

Los obstáculos generados por la geografía iban más allá de los costos de transportar mercancías, porque los riesgos de salud eran muy altos. Los mayores asentamientos se localizaron en zonas altas donde las enfermedades tropicales eran menos graves, pero un viaje de Bogotá a Cartagena o Barranquilla tenía un riesgo significativo de contraer malaria, fiebre amarilla leishmaniosis y otras enfermedades tropicales. A estos riesgos se sumaban los de posibles atracos en zonas despobladas. No en vano, hasta hace un siglo se recomendaba hacer un testamento antes de emprender el viaje. El difícil acceso a los centros poblados del país también fue un factor importante para que Colombia hubiera sido el país latinoamericano que durante los siglos XIX y XX hubiera tenido el menor porcentaje de población extranjera, pues los inmigrantes tienen interés en mantener contactos económicos y sociales con el exterior. Por eso, no sorprende que Barranquilla hubiera sido la ciudad más cosmopolita del país.

La geografía hizo que Colombia tuviera el mayor desafío en América Latina para integrar físicamente al país, y a su vez, generó las mayores restricciones al financiamiento al limitar la posibilidad de imponer impuestos. Además, la guerra de independencia de Colombia, Ecuador y Venezuela y la campaña posterior de Bolívar hacia el sur para liberar a Perú y Bolivia se financiaron con deuda externa, primordialmente inglesa. En 1830, cuando la Gran Colombia se disolvió en tres países (Colombia incluyendo a Panamá, Ecuador y Venezuela), la deuda externa se dividió proporcionalmente al censo de la población y como en esta negociación no se tuvo en cuenta la capacidad de pago de cada país, Colombia terminó asumiendo el 50% de la deuda total (Junguito Bonnet, 1995: 65).

Tres factores se conjugaron para que Colombia no hubiera podido tener recursos frescos para desarrollar el país:

- La pobreza del país limitaba las posibilidades de generar ahorro para financiar proyectos de desarrollo.
- Los altos costos de transporte interno fueron un obstáculo para atraer inversión privada que generara exportaciones como en muchos otros países latinoamericanos.
- Las dificultades en el manejo de la deuda externa fueron una constante durante todo el siglo XIX y principios del siglo XX hasta cuando el país, en la década de 1920 recibió USD25 millones de indemnización por la independencia de Panamá y el café surgió como un producto sólido de exportación. No en vano el subtítulo del libro de Junguito es “cien años de incumplimiento”.

12.3. OTRAS DIFERENCIAS Y CONSECUENCIAS

12.3.1. Diferencias regionales: segmentación regional y cultura de la desigualdad

La división del país en regiones tuvo consecuencias muy importantes. La primera fue una diferenciación cultural importante entre las distintas regiones que desarrollaron diversos sistemas de valores y la generación de lo que Yunis (2006: 20-23) define como una endogamia cultural: la falta de comunicación y contacto con el exterior de cada región tiende a generar “una visión del mundo incontaminada por el otro, que se define como pura” y que desconfía del otro y de otras ideas o de las intuiciones diferentes a las propias. Esto ha generado identidades grupales muy fuertes, cuyos miembros se sienten diferentes al resto de colombianos: “es un hecho notorio que rabiamos a morir por la grandeza del hombre del caribe, por la raza antioqueña blanca y luchadora, por la estirpe santandereana y la raza comunera, en fin, reivindicamos la localidad antes que la nacionalidad” (Yunis, 2003: 6)²⁴¹.

La estratificación y discriminación entre grupos sociales fueron aceptadas como algo natural y fue refrendada y apoyada por la iglesia católica. Durante la colonia la pureza de sangre era requisito para poder acceder al clero y después de la independencia este requisito se cambió por el de ser hijo legítimo²⁴². Como el matrimonio religioso era costoso, muchas parejas que no pertenecían a las castas altas simplemente no se casaban, la jerarquía religiosa fue dominada por la elite económica y política. Además, el Concordato de 1887 le otorgó a la Iglesia el control sobre la educación y muchos procesos legales civiles como los matrimonios y los procesos de familia, lo que le permitió promover valores tradicionales premodernos que reforzaban la estratificación social y que no conducían al respeto del Estado central²⁴³.

²⁴¹ Y lo mismo aplica a los opitas, vallunos caucanos, bogotanos de la vieja guardia (¡gente como uno, ala!), pastusos, llaneros, boyacenses, santandereanos, negritudes, comunidades indígenas, y posiblemente otros. Safford y Palacios (2002).

²⁴² La pureza de sangre fue una norma típicamente española que requería demostrar que todos los ancestros eran cristianos viejos y no judíos conversos. Esta norma se trasplantó al continente americano y fue un arma discriminadora durante toda la colonia.

²⁴³ Jaramillo Vélez (1998) ha intentado explicar lo que él llama “modernidad postergada” como el resultado del extremo aislamiento de la mayor parte de las regiones pobladas durante el siglo XIX, que condujo al gobierno a un intento por proteger al país de influencias extranjeras nocivas, y a reproducir el modelo estatal premoderno y católico del siglo XVII. Según este autor, la Constitución de 1886 y el subsiguiente Concordato con el Vaticano de 1887 son ejemplos de dicho intento. Otros autores también se han

En esas circunstancias los controles al comportamiento individual no podían provenir de una ética cívica moderna promovida por el Estado central sino de la ética de los gobiernos locales, de la familia y de la religión. Estas éticas reflejaban la herencia histórica de cada región y eran un abanico que incluía sociedades señoriales como la caucana, que contrastaban con la capitalista antioqueña en la que el éxito, como en los Estados Unidos, se mide por la riqueza que la gente haya logrado por su cuenta. Los controles impuestos por la familia y la iglesia católica eran tradicionales y reforzaban el *estatus quo* social. Sin embargo, estos no sobrevivieron a los cambios tecnológicos, la migración rural hacia las ciudades, el aumento en los niveles de educación, etc. En palabras de Francisco de Roux: “teníamos más iglesia que Estado, y el problema es que el control social impuesto por la Iglesia se debilitó y en ocasiones desapareció”²⁴⁴.

La debilidad del Estado central para imponer sus leyes en el territorio permitió que los poderes locales mediaran entre el Estado central y los ciudadanos. Así, el acceso a los servicios públicos y derechos fundamentales, los empleos públicos y aun la educación, estaba determinada por la afiliación partidista. Esto hizo que los partidos dieran más identidad que la nación: ser conservador o liberal era mucho más importante que ser colombiano. Comentando sobre la Guerra de los Mil Días, Deas (2004: 40) concluye que “el aspecto más peligroso del sistema colombiano fue la politización sectaria del pueblo, que alcanzó una cobertura que me parece sin rival en la América Latina.” El gran apoyo de la Iglesia al partido Conservador y la fuerte identidad partidista fueron factores que agravaron *La Violencia* de los años cuarenta y cincuenta, que para muchos campesinos era análoga a una guerra religiosa, azuzada en algunos casos por sacerdotes fanáticos como el conocido Monseñor Builes de Santa Rosa de Osos.

12.3.2. El mestizaje

A. En Colombia

Una diferencia importante ha sido el rápido mestizaje que ocurrió en Colombia, el cual es semejante solamente al de México, tal vez el país latinoamericano más parecido a Colombia, y contrasta con las experiencias de Bolivia, Perú, Ecuador y Guatemala donde las sociedades indígenas eran muy fuertes y organizadas y lograron mantener su identidad y un grado

preocupado por los problemas de la modernización en Colombia. Ver, por ejemplo, el volumen editado por Viviescas y Giraldo (1991).

²⁴⁴ Comunicación personal. De Roux es el actual Superior de los Jesuitas en Colombia.

importante de cohesión social y hoy aglutinan porcentajes grandes de la población, que en el caso Boliviano son la mayoría.

En Colombia se calcula que la población indígena de los tiempos de la conquista española en las regiones que hoy lo conforman, ascendía a una cifra entre 3 y 5 millones (Jaramillo Uribe, 1989: 145). La “catástrofe demográfica de América”, provocada por las enfermedades importadas, las guerras y el trabajo extenuante, redujo dramáticamente la población, de manera que hacia comienzos del siglo XVI había solamente un número aproximado de 300.000 indígenas (Ibídem). La mayoría de las comunidades nativas eran relativamente débiles, y desaparecieron poco después de la conquista española. Los indígenas perdieron sus instituciones y la mayoría de ellos se asimiló a la sociedad mestiza²⁴⁵. Se importaron esclavos que se convirtieron en la principal fuerza laboral en algunas regiones del país. La mezcla racial era generalizada, y la mayoría de los colombianos de hoy son el producto de esta mezcla. Los campesinos han sido mayoritariamente mestizos pobres que no formaban parte de comunidades tradicionales. En efecto, “en comparación con países hispanoamericanos de gran población indígena y fuerte cultura prehispánicas como México, Perú, Bolivia y Guatemala, en Colombia fue débil la contribución indígena a la conformación de la sociedad y la cultura nacionales” (Ibídem: 146). Las comunidades indígenas que han sobrevivido no son muy populosas y son principalmente aquellas que vivían en los bosques tropicales del Amazonas y de la costa Pacífica, algunos en la frontera sur occidental con Ecuador, las cuales formaban parte del Imperio Inca, y unas pocas en la península de la Guajira, al norte del país.

Los blancos y mestizos colombianos también difieren de los del resto de América Latina porque Colombia es el país que ha tenido menos exposición a influencias diferentes a las españolas y el menor flujo de inmigrantes no españoles con relación a su población. Los colonizadores llegaron de una de las regiones más medioevales de Europa inmediatamente después de siete siglos de guerra contra los árabes. El aislamiento regional les permitió mantener muchos de sus rasgos culturales en mayor grado que en el resto del continente. Colombia ha sido el país latinoamericano más influenciado por España y parafraseando a Ortega y Gasset, ha terminado siendo “una Colombia invertebrada”.

Durante la colonia española se promulgaron normas y leyes que diferenciaban a los blancos españoles y criollos, mestizos, mulatos, zambos, indios

²⁴⁵ Hernández Rodríguez (1990), Friede (1982), Reichel-Dolmatoff (1982).

y negros. De ahí surgió una sociedad de castas con derechos y deberes diferentes. Esto creó diversos conflictos entre castas racialmente cercanas, por ejemplo, muchos mestizos buscaron demostrar su “pureza de sangre” para calificar como criollos (Jaramillo Uribe (1989, cap. 3).

B. Comparación con Bolivia y Perú

La composición racial y social de Colombia es muy diferente a la de Bolivia o Perú. En contraste con Colombia, Bolivia y Perú tenían fuertes y grandes comunidades indígenas que a pesar de que también fueron diezmadas mantuvieron sus identidades y muchas de sus costumbres e instituciones. La mayoría de los campesinos bolivianos y peruanos son indígenas y miembros de comunidades organizadas que rehúyen la violencia e imponen fuertes controles al comportamiento individual. Su lengua materna es el quechua o el aimara y muchos no hablan español. La cooperación entre los miembros de estas sociedades es amplia y tiene fuertes raíces culturales. En efecto, los intercambios de bienes y servicios basados en la “reciprocidad” son comunes en las comunidades campesinas de los Andes. Se define “reciprocidad” como “el intercambio normativo y continuo de bienes y servicios entre personas conocidas entre sí, en el que entre una prestación y su devolución debe transcurrir un cierto tiempo, y el proceso de negociación de las Partes, en lugar de ser un abierto regateo, es más bien encubierto por formas de comportamiento ceremonial. Las Partes interactuantes pueden ser tanto individuos como instituciones” (Alberti y Mayer, 1974: 21). Figueroa (1981: 121) muestra que casi un 50% del ingreso real de los campesinos era el resultado de la venta de sus productos en el mercado, mientras que el resto estaba compuesto de transacciones recíprocas, transferencias de parientes que habían emigrado y consumo de sus propios productos. Los intercambios recíprocos han jugado un papel importante en las sociedades tradicionales andinas, se basan en la confianza y tienen formas diversas (Alberti y Mayer, 1974; Mayer, 1974; Fonseca, 1974, Mayer y Zamalloa, 1974). Son más frecuentes en el ámbito de la parentela, pero igualmente involucran a vecinos y otros miembros de la comunidad (Isbell, 1974). Es interesante anotar que también se pueden apreciar inmigrantes rurales en las áreas urbanas donde viven.

La importancia de la cultura andina como fuente de controles al comportamiento no debe ser subestimada, pues ha ejercido influencia no solamente dentro de las comunidades indígenas, sino también fuera de ellas. Un rasgo cultural indígena importante es el respeto tanto hacia la naturaleza como hacia otros humanos. Trabajos sobre los pastores de las cumbres de la frontera entre Bolivia y Perú (Bolin, 1998) ilustran muy bien este

aserto. Estas comunidades son tal vez las que más claramente reflejan los valores indígenas ancestrales, porque han vivido tremendamente aisladas. Para ellas, el respeto ha jugado un papel fundamental como estrategia de supervivencia. La necesidad de solidaridad y cooperación para sobrevivir en su medio hostil ha requerido respeto hacia la naturaleza y hacia los otros. El autor explica la importancia del respeto de la siguiente manera: “El respeto es la esencia de la vida, y como la fuerza de la vida misma, no conoce fronteras. Se debe respeto a otros seres humanos, a los animales, a las divinidades —a Pachamama, la madre tierra; al Apus, la morada en la montaña de los espíritus protectores ancestrales; a Illapa, el poderoso dios del trueno; y a todos los lugares sagrados, incluyendo rocas, fuentes, lagos, y praderas. El respeto es el código moral que penetra todo pensamiento y toda acción” (Bolin, 1998: xiii). Más aún, el “respeto hacia los otros tan consistentemente reforzado en todos los rituales, que se traspasa a la vida cotidiana. El pueblo de Chilihuaní es consciente de la tremenda importancia del respeto, sin el cual sienten que la sociedad no se puede sostener. El respeto está en la raíz misma de sus relaciones sociales” (Ibíd.).

Este respeto hacia todas las cosas vivas e inertes está arraigado en la religión tradicional Inca y Aimara. “Para nosotros en los Andes, la noción de fuerzas religiosas se deriva de la noción de fuerzas naturales y no puede existir entre estas y aquellas el abismo que separa lo irracional de lo racional. Sentimos que los cuerpos llamados inanimados están movidos por inteligencias, al igual que los cuerpos humanos, aunque la ciencia contemporánea se niegue todavía a aceptarlo. Para la religiosidad andina **no existe lo sobrenatural**: todo es natural” (Milla Villena, 1996, 283). Más aún, “la religión andina no está interesada en salvar el alma de las *runas*, pero les ofrece todo el apoyo del *ayllu* a través del mecanismo del *ayni*, para lograr una vida plena y armoniosa” (Ibíd.: 286)²⁴⁶. No sorprende que pueblos que tengan estos valores religiosos se apoyen en la confianza, la solidaridad, rehúyan de la violencia e intenten evitar la confrontación. Frecuentemente, los observadores mencionan estas características de las sociedades boliviana y peruana (Spedding, 1997; Morales, 1989; Bolin, 1998; Rodas, 1996, entre otros).

Notablemente, las sociedades “blancas” y/o “mestizas” en Bolivia y Perú son aún muy tradicionales. La existencia de comunidades indígenas fuertes indujo a los grupos sociales que las enfrentaron a desarrollar también

²⁴⁶ *Ayllu*: grupo de parientes, linaje o comunidad indígena con una base territorial y miembros que comparten un punto central. *Ayni*: reciprocidad equilibrada, ayuda a reciprocarse en especie. *Runa*: ser humano, se refiere a un indígena andino (Bolin, 1998: glosario).

fuertes identidades y comunidades. No hay duda de que en el medio no indígena ha sido importante mostrar que no se es indígena. Estos grupos sociales pueden ser racistas y discriminar a los indígenas, pero también tienen muchos controles sociales sobre el comportamiento individual. En esas sociedades hay aguda desconfianza entre grupos étnicos, escondida tras una fachada de cortesía, pero el nivel de confianza y sentido de la pertenencia en cada uno de sus miembros es elevado²⁴⁷. En, estos dos países el apellido (linaje), la vergüenza y el comportamiento cortés, por ejemplo, son sustancialmente más importantes que en Colombia.

En contraste, en amplias encuestas Lemoine (2000: 26-27) encontró que el sentimiento más importante es el respeto mencionado por el 72% seguido por la comprensión (el 33%) y concluye que “la prioridad que los colombianos otorgan al respeto indica que éste es el elemento del que adolece el paisaje de las relaciones en Colombia”. Esas encuestas urbanas mostraban, que para muchos colombianos la violencia es funcional. “El 23% piensa que hay que hacer justicia por la propia mano, el 14% que se pueden lograr cambios positivos con la violencia y el 6% dice que la violencia paga” (Ibíd.: 44).

12.3.3. El papel y la capacidad del gobierno central

Los gobiernos centrales de todos los países andinos han sido, a grandes rasgos, débiles y con problemas de rendición de cuentas (“*accountability*”) ante la ciudadanía. Bolivia y Perú han tenido una larga historia de regímenes autoritarios y militares, mientras que estos han sido excepcionales en Colombia. Sin embargo, la mayoría de los colombianos describe su sociedad como autoritaria y siente que este rasgo es incompatible con el respeto humano que anhela (Lemoine, 2000: 26).

La debilidad del Estado, a pesar de ser generalizada, es diferente en los tres países como consecuencia de sus historias y geografías. Por ejemplo, como se mostró, Perú y Bolivia tenían gobiernos con mayor capacidad de imponer impuestos. En Perú aproximadamente la mitad de la población vive en departamentos costeros, entre los cuales el comercio y las comunicaciones han sido relativamente fácil. En contraste, la dispersión urbana en Colombia es enorme: según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística para 2014 el país, tiene una zona metropolitana de 9,5 millones de habitantes, tres entre 3 y 4 millones, y 7 más

²⁴⁷ El Sendero Luminoso era un movimiento de base urbana cuyos miembros, como la mayoría de los no indígenas peruanos, despreciaban a los indígenas, quienes se sentían tratados como niños (Coronel, 1996: 90-91).

entre 600.000 y 2,0 millones. En total considerando solamente ciudades, Colombia tiene 30 que superan los 200.000 habitantes y 63 que superan los 100.000 habitantes.

En Bolivia, La Paz se desarrolló como lugar de tránsito en la ruta de la plata entre las minas de Potosí hacia el Buenos Aires, en camino a Europa, lo que permitió un mayor contacto con el exterior que las ciudades del interior colombiano.

Un corolario de la limitación de recursos fiscales del siglo XIX fue que Colombia tuvo un Estado muy pequeño, lo que se mantuvo en el siglo XX. Por ejemplo, “los ingresos tributarios del Gobierno central ascendieron del 5,7% del PIB en 1950” (Junguito y Rincón, 2004: 252). Cincuenta años más tarde, en 2000, habían subido al 11% (OECD, 2010: 18), aun una cifra muy baja. En la década siguiente se hizo un esfuerzo sustancial y en 2009 dichos ingresos llegaron al 15,3% del PIB (Espada, 2010: 18).

A pesar de los problemas de integración nacional y del conflicto entre normas, el Estado colombiano ha sido uno de los más fuertes de América Latina en varios aspectos: por ejemplo, desarrolló órganos notables para manejar la política económica: el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y varios ministerios que influyen sobre la actividad económica se modernizaron ampliamente hacia finales de la década de 1960. Desde entonces su personal ha constado de “técnicos”, la mayoría de los cuales tienen maestrías y doctorados. Estas instituciones son las responsables de la continuidad y estabilidad de la política económica de la que ha disfrutado el país durante décadas. Esto permitió que Colombia fuera el único país latinoamericano que no sufrió la crisis de la deuda externa de comienzos de la década de 1980²⁴⁸. Perú, por otra parte, al menos hasta 1990, tenía instituciones económicas débiles y una economía muy inestable²⁴⁹. El Estado boliviano ha sido aún más débil en ese respecto, y

²⁴⁸ Es lugar común afirmar que el narcotráfico fue lo que permitió que Colombia evitara la crisis de la deuda externa detonada por el gran aumento en las tasas de interés en 1979 en los Estados Unidos. La bonanza cafetera de 1974 fue manejada cautelosamente y en contraste con los demás países latinoamericanos, Colombia tenía un rígido sistema de control de cambios y no se endeudó con la banca privada que reciclaba petrodólares. En 1978 el servicio de la deuda externa de los siete países más grandes de la región era del 42,2% mientras que la de Colombia era de solo el 15,3%, por lejos la menor del grupo (Banco Interamericano de Desarrollo, 1982). Además la gran mayoría de la deuda era con la banca de desarrollo a tasas fijas y a largo plazo, lo que protegió al país que pudo renegociar la parte de la deuda que requería hacerlo.

²⁴⁹ Thorp (1991) hace una excelente comparación de las experiencias colombiana y peruana.

no sorprende que su economía también haya sido extremadamente inestable hasta mediados de los años 80. En las últimas dos décadas el manejo de la economía en estos dos países ha roto con los problemas del pasado y ha logrado una notable estabilidad.

El resumen más completo de las fortalezas del Estado colombiano se encuentra en el libro editado por Cepeda Ulloa (2004) en el que se resaltan la tradición civilista de los militares (Deas, 2004), la larga tradición electoral (Posada Carbo, 2004), la persistente libertad de prensa (Melo, 2004), la tradición del congreso y los partidos políticos (Pachón, 2004), la defensa judicial de la constitución (Cepeda Espinosa, 2004), la consistencia de la política exterior en torno al derecho (Pardo García-Peña, 2004), el régimen de protección ambiental (Rodríguez, 2004), la estabilidad de la política económica y sus logros sociales (Caballero Argáez, 2004), la institucionalidad cafetera y su equidad (Silva Luján, 2004), el gran número de mujeres en posiciones directivas (Cárdenas de Santamaría, 2004), el vigor cultural de las regiones colombianas (Bell Lemus, 2004), la transformación y modernización del gobierno de Bogotá (Dávila, 2004) y los éxitos en la lucha contra la corrupción demostrados por la pérdida de investidura de un número sustancial de congresistas (Cepeda Ulloa, 2004). No cabe duda que esta es una lista impresionante de logros que de acuerdo con los autores, refleja las fortalezas del Estado y otros organismos colombianos.

En contraste con esas fortalezas hasta que el Plan Colombia fue formulado e implementado, la capacidad del Estado para controlar el territorio fue extremadamente débil. Por ejemplo, en 1993 Colombia contaba con 1.670 policías por cada millón de habitantes. Esta cifra contrastaba con los 7.600 de Uruguay, 4.700 en Malasia, alrededor de 3.500 en Austria, Francia y Perú, 2.500 en Estados Unidos y Australia, y cerca de 2.000 en Canadá, Suecia y Suiza (Rubio 1999: 182, usando datos de Ospina, 1996). Sin embargo, los esfuerzos de las últimas dos décadas aumentaron sustancialmente el número de policías que en 2012 llegó a 150.000 o sea 3.230 por millón de habitantes²⁵⁰. La debilidad del Estado también se reflejaba en su presencia irregular en las fronteras del país²⁵¹, en áreas dispersamente pobladas

²⁵⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_and_dependencies_by_number_of_police_officers

²⁵¹ Molano (1990), por ejemplo, documenta las experiencias de total abandono de soldados y asignados a los puestos de las fronteras orientales con Venezuela y Brasil. Durante los años 80, los pagos de salarios fueron erráticos, el personal militar tenía un contacto casi nulo con los cuarteles y virtualmente carecían de supervisión. Las contrapartes venezolanas y brasileñas siempre tenían mejor equipo, y frecuentemente les prestaban alimentos y otras provisiones a los colombianos.

con redes de transporte interno muy deficientes, donde se han asentado campesinos durante los últimos cincuenta años. Si se tuviera a disposición un mapa con las áreas en las cuales ha vivido la población colombiana en todas las décadas del siglo XX, se podría apreciar que a principios del mismo había muchos pueblos y ciudades pequeños y que el campo a su alrededor era inhabitado, pero que la mayor parte del país estaba vacía y que no había vínculos de comunicación entre los nodos de asentamiento. A medida que se desarrolló el país tuvo lugar una dramática expansión del área habitada. Esto es diferente a lo que ocurrió en otras naciones andinas, donde la población indígena se había asentado desde hacía mucho tiempo en una proporción mayor del territorio. La gran expansión de la frontera rural tuvo lugar con muy débil o nula presencia estatal (Molano, 1987 y 1990; Mora, 1989; Leal, 1995, entre otros)²⁵².

A pesar de los avances reseñados en el volumen editado por Cepeda Ulloa (2004), la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley, administrar justicia y controlar el territorio nacional para ejercer el monopolio de la fuerza que debe tener, es débil.

12.3.4. Las Fuerzas Armadas

Las fuerzas armadas colombianas han sido atípicas en América Latina: han sido pequeñas, tienen una tradición civilista notable, la clase alta tienen una participación casi nula en sus huestes, y los golpes de Estado comunes en la historia latinoamericana no han sido un asunto que preocupe seriamente al país. “Colombia ha sido, sin duda, el país latinoamericano que ha vivido menos años bajo gobiernos militares. Rafael Urdaneta y José María Melo en el siglo XIX, Gustavo Rojas Pinilla y la Junta Militar de Gobierno en el siglo XX. Es decir escasos siete años desde la independencia” (Pizarro, 1995: 160).

Deas (2004) resalta la larguísima tradición de falta de ejército fuerte que data desde la colonia cuando solamente Cartagena tenía una presencia militar importante (p. 35). Durante el siglo XIX el ejército siguió siendo pequeño. Muestra que en el gobierno de Manuel María Mallarino (1855-1857) el ejército tenía 500 hombres. Y el país “tuvo que enfrentar muy pocos conflictos internacionales. Ninguno alcanza a merecer el nombre de guerra, y ninguno, con la excepción de la pérdida de Panamá, tuvo un impacto suficiente para cambiar la naturaleza o la índole de las instituciones y de la política” (p. 38).

²⁵² Esto permitió a la guerrilla sustituir al Estado en muchas regiones recién colonizadas.

Durante el siglo XX la tradición civilista se mantuvo al punto que el único gobierno militar del siglo, el de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) “ofrece mucha evidencia que confirma lo arraigado del civilismo colombiano: sus orígenes en un golpe empujado por civiles; un presidente militar que nunca supo desvincularse de sus simpatías conservadoras; una oficialidad ni en su número ni en su preparación, capaz de manejar buena parte del aparato estatal....Relativamente poco represivo [...] fue fácilmente “jugado” por la oposición civil y tuvo, entre otros méritos, el de retirarse sin violencia” (p. 42). EL golpe militar de 1953 fue promovido por las elites económicas de los partidos liberal y conservador como una forma de resolver el problema de *La Violencia* que se había acentuado a partir del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en abril de 1948. “Solamente la fuerza de presión mayoritaria de la clase alta, [...] permitió que se llevara a cabo el golpe militar. Sin embargo, era tan fuerte la internalización valorativa de los militares que solo ante la acción directa el gobierno contra el jefe máximo de la institución armada se produjo el golpe” (Leal Buitrago, 1989: 218).

Hasta bien entrado el siglo XX las fuerzas armadas eran muy poco profesionales y en las primeras 4 décadas, hasta 1934, se contrataron varias misiones militares (chilenas, suizas, y alemanas) que sentaron las bases para la profesionalización (Leal Buitrago, 1989: cap. V y VI). El tamaño de las fuerzas armadas continuó siendo relativamente pequeño y solamente aumentó sustancialmente con el Plan Colombia diseñado e implementado a partir de 1998. Solamente a partir de ese momento se ha reconocido que una meta clave de las fuerzas armadas es el control del territorio nacional.

Durante toda su historia republicana Colombia realmente no ha tenido un enemigo externo, pero durante toda su historia a partir de 1810 siempre el enemigo ha sido interno. Inmediatamente después de declarada la independencia hubo un enfrentamiento armado entre centralistas y federalistas que debilitó a la incipiente república y facilitó la reconquista española. Durante el resto del siglo XIX hubo diversos conflictos violentos de diversa intensidad y amplitud, por lo que la lista de estas “guerras” varía con los autores aunque la mayoría da razón de ocho.

La persistencia del enemigo interno ha hecho que las fuerzas armadas hayan jugado un papel análogo al policial y que con frecuencia hayan sido cooptadas por los partidos, socavando su naturaleza militar defensora de la nación (Atehortúa Cruz y Vélez Ramírez, 1995)²⁵³.

²⁵³ Este libro es probablemente la primera historia de las fuerzas armadas producida por un académico no militar.

Uno de los enemigos internos más importantes para muchos colombianos han sido los grupos subversivos y contra subversivos (paramilitares). Robinson (2008) compara a Colombia con Perú y concluye que una consecuencia de que Colombia haya tenido un ejército pequeño y débil comparado con el peruano, y un sistema clientelista en lugar de uno populista ha sido que en Colombia las guerrillas de izquierda y derecha hayan prosperado mientras que las fuerzas armadas, el ejército no ha dado golpes de Estado o interferido en política mientras que en el Perú el ejército ha sido políticamente activo, ha dado golpes, y ha controlado a las guerrillas.

La importancia de una ciudad central en Perú, y en menor grado en Bolivia donde había dos o tres ciudades importantes, permitió el desarrollo de un fuerte ejército que jugó papeles políticos fundamentales en la historia de ambos países. Los gobiernos militares han sido frecuentes en ellos, y militares retirados han sido posteriormente elegidos como presidentes. Las profesiones militares tienen una posición social elevada y atraen a los hijos de las elites. Los tres países andinos en cuestión han sufrido pérdidas territoriales. Perú perdió su guerra contra Chile, y Bolivia su costa sobre el Pacífico. En ambos eventos estas pérdidas se tradujeron en presupuestos militares mayores y en una considerable participación de los militares en la vida social y política.²⁵⁴ Más aún, en estos casos el ejército ha sido especialmente celoso en proteger sus fronteras y en tener presencia en todo su territorio nacional. Colombia perdió a Panamá en una insurrección apoyada por Estados Unidos. Más adelante, Colombia negoció con Estados Unidos y recibió una compensación monetaria por la participación de ese país en el hecho. Colombia y Perú sostuvieron una corta guerra en 1931, por una parte de la selva amazónica, que se resolvió por negociación. Ese episodio se rememora vagamente en Colombia, mientras que en el Perú todavía hay un vívido recuerdo de él²⁵⁵. Debido a estas diferencias que han permitido un mayor control del territorio por los Estados boliviano y peruano que por el colombiano, los miembros del ejército, activos y retirados, han figurado entre los mayores empresarios de la droga en Bolivia. En Perú, muchos de ellos han ayudado al narcotráfico y un número importante ha sido acusado de narcotráfico o de colaboración con la industria ilegal. En Venezuela el “cartel de los soles” es un ejemplo análogo.

²⁵⁴ En una conferencia patrocinada por el gobierno de los Estados Unidos en enero de 2000 en Miami, por ejemplo, un miembro de las fuerzas armadas estadounidenses informó con decepción que solo uno de 256 congresistas colombianos tenía algún antecedente militar.

²⁵⁵ Donadio (1995) es una buena reseña de este corto enfrentamiento.

12.3.5. Los partidos políticos y el clientelismo

Una comparación de los partidos políticos resalta otras diferencias importantes entre los países en cuestión. La concentración de actividades económicas y la población en uno o pocos centros en Bolivia y Perú ha facilitado el desarrollo de partidos políticos con una estructura centralizada y con ideologías políticas. En ambos países los antiguos partidos Liberal y Conservador de mediados del siglo XIX se fraccionaron y originaron una diversidad de nuevos partidos que cubren un amplio espectro político. Las ideologías de algunos de estos partidos son claramente de izquierda o de centro, y aunque la mayoría de sus líderes proviene de los estratos sociales más altos, representan algunos intereses de las clases más bajas. En ambos países los partidos de izquierda han obtenido el poder, al menos esporádicamente, e implementado reformas significativas, especialmente en el área rural. La revolución de 1952 en Bolivia produjo una reforma agraria sustancial en 1953. El golpe de Estado de 1968 en Perú también condujo a una reforma agraria. Ambos países han tenido gobiernos populistas que administraron mal sus economías en sus tentativas de reforma social. En ambos casos esto llevó a períodos de depresión económica e hiperinflación. Sin embargo, tales episodios debilitaron las elites tradicionales, terratenientes y mineras, abrieron espacio político y permitieron a los sistemas políticos dar curso a algunas de las más urgentes exigencias de participación política por parte de grandes segmentos de la población.

En contraste, los dos partidos políticos colombianos han sido siempre descentralizados. En el siglo XIX sus ideologías reflejaban las preocupaciones del momento. Los conservadores tenían una base principalmente rural, eran centralistas y promovían el poder de la iglesia católica, mientras que los liberales eran más urbanos, federalistas y seculares. Estos partidos han sido asociaciones más bien amplias de líderes regionales que fueron y son bastante independientes de la organización central. Es interesante anotar que la débil presencia del Estado central en muchas áreas y el carácter descentralizado de los partidos, con líderes locales muy fuertes, les ha permitido sustituir y asumir las funciones del Estado en muchas regiones, y ganar la lealtad que los ciudadanos normalmente dan a la nación (Leal, 1989a; Leal y Dávila, 1990).

Los partidos colombianos han sido multclasistas. Desde comienzos de los años 40, hasta al menos la mitad de la década de 1950²⁵⁶, durante el

²⁵⁶ Algunos autores extienden La Violencia hasta 1964.

periodo de *La Violencia* dirigida por las elites de los dos partidos políticos, los campesinos de ambas facciones actuaban como carne de cañón. A medida que el país se educó y las actividades urbanas y agrícolas perdieron su preeminencia económica, las diferencias entre los partidos, basadas primordialmente en su diferente visión sobre el papel del Estado y de la iglesia católica en la sociedad, se hicieron cada vez más irrelevantes. Las elites de ambos partidos se dieron cuenta de que el futuro era urbano y se fincaba en la manufactura, la agricultura moderna y los servicios, y no en las haciendas tradicionales ni en la economía campesina. El pacto del “Frente Nacional” (1958-1972), que terminó *La Violencia*, permitió a los dos partidos compartir el poder y cogobernar el país. Este pacto eliminó la confrontación tradicional entre ellos, pero también destruyó las débiles ideologías de partido y despolitizó tanto a los partidos como a los políticos (Leal, 1989a, 1989b) y convirtió a ambos partidos en máquinas electorales clientelistas dedicadas a distribuir el botín del Estado. También excluyó a otras organizaciones políticas de cualquier denominación, que no quisieran participar políticamente como disidencias de los partidos tradicionales. El Frente Nacional fue en efecto un poderoso cartel que monopolizó el poder. El clientelismo permitió a la “clase política” mediar entre el Estado y la ciudadanía por la provisión de servicios estatales. En este sentido, los dos partidos tradicionales también reemplazaron a las organizaciones comunitarias que juegan ese papel en otros países.

Colombia es el único país de América Latina donde los partidos tradicionales y sus elites dirigentes siempre mantuvieron el control político. En efecto, nunca tuvo un gobierno reformista que amenazara la estructura de poder y ofreciera la posibilidad del cambio social sin violencia. Los cambios en las políticas y las reformas implementadas tenían que ver con la modernización de las instituciones del Estado que manejaban la economía, pero jamás hubo reformas que desafiaron la estructura de poder y debilitaran su control sobre la sociedad. Esto no quiere decir que no haya habido movilidad social. Sí ha habido movimientos significativos, pero la gran mayoría de quienes ascienden son cooptados y terminan reproduciendo los comportamientos exclusivistas que muchos de ellos criticaban antes. La guerrilla fue una alternativa para aquellos que se niegan a ser cooptados.

En los años 60 hubo un tibio intento de reforma agraria que condujo a algunas expropiaciones compensadas y que se centró más que en la redistribución de la tierra, en expandir la frontera rural hacia las zonas deshabitadas. Colombia nunca tuvo un gobierno populista lo cual contribuyó a la estabilidad económica del país (Urrutia, 1991). Pero el gobierno no medió en los principales conflictos sociales. Los dos partidos retuvieron

el control político y cooptaron a los disidentes, pero impidieron el cambio social y la participación. La despolitización de los partidos y su foco en el clientelismo los alejaron de la administración económica del país y permitieron que economistas entrenados la manejaran. Esto condujo a un crecimiento estable (aunque no espectacular) y a una notable estabilidad macroeconómica.

El sistema colombiano funcionó bien por un período bastante largo, pero en su esencia, escondió las semillas del levantamiento político violento y la pérdida de la legitimidad del Estado. La exclusión política y el fracaso del Estado en responder a las exigencias políticas del pueblo han sido la causa principal de las actividades subversivas y paramilitares en Colombia, y no la pobreza o la desigualdad. Es probable que la falta de un proyecto de construcción de nación impidiera que el gobierno respondiera a las necesidades de la gente. La despolitización de los partidos llevó a un sistema político depredador en el cual el Estado se convirtió en botín.

Robinson (2007: 648-662) compara a Colombia con Perú y otros países de América Latina y resalta la perdurabilidad del sistema bipartidista y el clientelismo que se contrasta con el populismo generalizado en el resto de los países de la región. En su trabajo encuentra que “el populismo está asociado a la entrada de nuevas fuerzas políticas y es la ausencia de estas lo que explica la relativa falta de populismo” (p. 656). Cautelosamente hace algunas especulaciones para explicar por qué nuevas fuerzas, especialmente partidos de izquierda, no han tenido cabida en el sistema colombiano. “Una es el mito de la expansión igualitaria de la frontera” (p. 657) agrícola especialmente a finales del siglo XIX en Caldas y Quindío, y al estudiar la estructura de propiedad actual concluye que “podría igualmente argumentarse que las estructuras de tenencia de la tierra en Caldas y Quindío habrían conducido al radicalismo en vez de conducir hacia el conformismo” (p. 658). Otra razón es la falta de líderes y cita los asesinatos de Jorge Eliécer Gaitán, Luis Carlos Galán y de los miembros de la Unión Patriótica como barreras a la entrada de nuevas fuerzas políticas. Otro obstáculo ha sido el fraude electoral como el posible (según Robinson) en la elección presidencial de 1970 en la que perdió el exgeneral Gustavo Rojas Pinilla²⁵⁷. El sistema del Frente Nacional (1958-1974) es otro factor que creó incentivos para que los grupos disidentes permanecieran dentro de los partidos tradicionales.

²⁵⁷ Es interesante que el ministro de gobierno en ese momento Luis Augusto Noriega (1998) explica como fue el fraude, aunque este haya ocurrido a sus espaldas.

La escasez de recursos del Estado central ha contribuido sustancialmente al desarrollo del clientelismo, en contraste con el populismo que requiere un gobierno que gaste en subsidios al consumo individual: alimentación, vivienda, educación, salud, etc. En un Estado pobre la lucha termina siendo por los puestos del Estado y por los proyectos de inversión. En este caso lo que importa en las elecciones no es ganarse el apoyo de mucha gente subsidiando la satisfacción de sus necesidades sino teniendo redes que lleven votantes a las urnas en diversas partes del país. Por eso, en un país como Colombia el clientelismo que utiliza sistemas simples, como repartir algún dinero a cambio del voto, es mucho más eficiente que el populismo desde el punto de vista de los políticos locales porque pueden armar un sistema de clientelas.

Las diferencias entre las consecuencias del populismo y el clientelismo son muy importantes. En un sistema populista el individuo espera que el Estado haga algo por él. Y con mucha frecuencia los gobiernos se exceden y terminan con grandes déficits presupuestales que llevan a graves crisis y ajustes macroeconómicos. Estas acaban los experimentos populistas y permiten reformar el sistema. El clientelismo tiene consecuencias muy distintas porque convierte el Estado en un botín lo cual lleva a una deslegitimación del Estado mucho mayor que la que puede ocurrir con el populismo. Además, “el clientelismo es la forma moderna de lograr bases políticas dentro de la población sin perturbar la misma orientación del Estado y la ideología de los partidos tradicionales” (Kalmanovitz, 1989: 38). En otras palabras, el clientelismo ha sido clave para la perdurabilidad de los partidos políticos. Claro que en Colombia se puede alegar que en las dos últimas décadas ha habido una proliferación de partidos, sin embargo, estos no tienen diferencias ideológicas con los tradicionales y responden solamente a aspiraciones caudillistas. Por ejemplo, Álvaro Uribe es sin duda el líder conservador de Colombia pero no es el presidente del partido Conservador sino de su propio partido el Centro Democrático Independiente. La presidente del partido Conservador es Marta Lucía Ramírez una exministra de Defensa de Uribe quien intentó ser la candidata presidencial del partido de Uribe en 2014 y como no lo logró, fue la candidata del partido Conservador.

Otra consecuencia del clientelismo es el refuerzo que hace a la extracción como sistema de acumulación de riqueza personal. En Colombia para una proporción de la población no hay diferencia entre negocio y negociado, es decir entre una actividad que crea un servicio o bien demandado libremente por la población y una que extrae riqueza o ingreso sin producir bienes o servicios o que utiliza la fuerza y el temor para generar una de-

manda por sus propios servicios. Así, el sistema clientelista ha contribuido al desarrollo del ¿cómo voy yo? como práctica común para asignar contratos tanto en el gobierno como en muchas actividades privadas. En casos extremos, como se mencionó en el capítulo anterior, el secuestro, la extorsión, la trata de personas son simples “negocios” capitalistas rentables.

12.3.6. El control territorial, migraciones, “repúblicas independientes”, y desplazamientos forzados

La abundancia de tierras baldías en Colombia ha sido siempre un atractivo para que grupos insatisfechos de la población busquen oportunidades de vida fuera del control estatal. Durante la colonia ofrecían oportunidades a los campesinos y a esclavos fugitivos (cimarrones) que podían escapar a regiones aisladas donde podían subsistir independientemente del Estado. Las enfermedades tropicales fueron quizás el mayor obstáculo para esos desplazamientos. Durante los siglos XVIII y XIX se establecieron “palenques” o colonias de esclavos fuera del control del Estado, la Iglesia y otros órganos sociales dominantes. Para fines del siglo XIX, la población de los minifundios en zonas de Cundinamarca y Boyacá creció más de los que esas parcelas podían albergar y muchos campesinos emigraron como colonos a las regiones cafeteras. Estas migraciones produjeron “la formación espontánea de sociedades marginalizadas de los controles sociales, familiares, religiosos y políticos que caracterizaban sus lugares originales” (González, 1998: 151).

En el siglo XX la falta de control territorial por parte del Estado permitió que grupos armados establecieran cuasi gobiernos en algunas zonas. Durante los años cuarenta y cincuenta grupos de campesinos que habían experimentado *La Violencia*, y que desconfiaban de los programas de paz del gobierno migraron a zonas baldías donde establecieron sus comunidades aisladas del resto del país. Muchos de ellos habían sido guerrillas liberales y comunistas que se sentían víctimas del gobierno. En los años sesenta existían cinco “repúblicas” independientes una en el Alto Sumapaz y el Duda, otras en el Ariari, el Guayabero, Riochiquito y El Pato (González Arias, 1992). Estas comunidades fueron la base de las FARC.

Durante el siglo XX, la urbanización siguió su curso a un ritmo muy rápido en toda la región andina. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los países que la integran. Colombia y Perú son más urbanizados que Bolivia. Los informes anuales sobre desarrollo mundial del Banco Mundial estiman que en 1993 un 72% de los colombianos eran habitantes urbanos, porcentaje casi idéntico al de Perú (71%). En 1970, esta cifra era del 57% en ambos países. Bolivia, el menos urbanizado de los tres, tenía un 41%

de su población en áreas urbanas en 1970, y 59% en 1993. En 2014 estos porcentajes son 68 en Bolivia, 76 en Colombia y 78 en Perú.

La similitud en la velocidad de migración esconde diferencias significativas. Muchos migrantes en Bolivia y Perú mantienen vínculos con sus comunidades rurales de origen, las visitan periódicamente y les envían dinero. En Colombia estos lazos son mucho más débiles. Un número enorme ha sido desplazado por la violencia y no tiene comunidad a la cual regresar. Otros mantienen sus nexos con la familia, que pertenece a comunidades con estructuras menos firmes que las bolivianas y peruanas.

La migración en Perú se ha concentrado en Lima y en Bolivia en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. En Colombia ha sido mucho más dispersa, debido al elevado número de ciudades. Esto ha hecho más probable que las familias desplazadas por la violencia terminen disueltas. En las ciudades colombianas, la evidencia del origen rural de una gran proporción de sus habitantes pasa desapercibida para el lego, mientras que en Perú y Bolivia es claramente evidente²⁵⁸.

En otras regiones ocurrieron procesos semejantes, en los que la presencia y guía del Estado fue nula o muy débil lo que creó oportunidades para que grupos armados controlaran zonas importantes. En muchas áreas estos procesos fueron violentos con desplazamientos forzados de campesinos y residentes urbanos considerados enemigos, bien sea por tener una afiliación política particular o por poseer bienes deseados por los violentos²⁵⁹. Estos procesos se fortalecieron con el surgimiento del narcotráfico muchos de cuyos actores deseaban tierras y que además, financió a guerrillas tanto de izquierda como de derecha (paramilitares). El resultado fue un proceso de despojo de la tierra y desplazamiento forzoso de muchos colombianos²⁶⁰. El resultado de esta lucha por la posesión de la tierra ha sido el mayor factor contribuyente a que según el Consejo Noruego para los Refugiados, a mediados de 2014 Colombia tuviera 5,7 millones de refugiados, número superado solamente por Siria (Tabares, 2014).

A lo largo y ancho de los Andes ha habido flujos significativos de migración hacia el campo. La mayoría de ellos de una zona rural a otra. En Perú y Bolivia, esta migración ha sido estimulada por el crecimiento de la pobla-

²⁵⁸ Esta es tan solo una afirmación basada en las impresiones del autor, pero refleja las fuertes raíces comunitarias de muchos inmigrantes bolivianos y peruanos recientes.

²⁵⁹ Vargas Velásquez (1992) para el caso del Magdalena Medio Santandereano.

²⁶⁰ Reyes Posada (2009) presenta un *tour de force* de este proceso que acentuó la concentración de la propiedad rural en el país.

ción en las áreas rurales, especialmente en aquellas donde predomina el minifundio, o por problemas económicos regionales. Los campesinos han salido principalmente en busca de tierra y oportunidades económicas. En Colombia, una parte importante de la movilización ha sido causada por la violencia rural. Muchos migrantes colombianos, más que atraídos por sus destinos, han sido expulsados de sus tierras de origen. Muchos se habían armado para protegerse. Dado que al menos parte de La Violencia ha sido asociada con el Estado y algunos de sus órganos como la policía, la gran mayoría de campesinos se movilizó para huir de estos. Se asentaron como individuos, no como comunidades, en áreas distantes y aisladas, de las cuales estaba ausente el Estado. En efecto, la policía y el ejército fueron actores activos durante *La Violencia*, y habían cometido atrocidades. Muchos migrantes campesinos consideraban que esas instituciones eran sus enemigos (Molano, 1988: 143, 167, 270). A causa de esta experiencia, sospechaban intensamente de cualquier presencia armada del Estado. En contraste, en Bolivia y Perú muchos nuevos asentamientos campesinos buscaron la presencia del Estado para proveerse de infraestructura social y física.

Esta migración ha debilitado los controles sociales que las familias habían proporcionado y en muchos casos han producido personas para las cuales es normal actuar por fuera de las normas vigentes. Esto ha sido especialmente grave en situaciones en las que los migrantes han sido desplazados por la violencia y en las que han perdido el padre cabeza de familia. Por ejemplo, las razones dadas por sicarios que entrevisté en Medellín en 2012 están basadas en sentimientos incontrolados y primitivos: “quería una moto para poder tener novia y por eso maté por primera vez a los 16 años” o, “me hice paramilitar para vengar a mis primos”, o “me volví sicario porque necesitaba dinero para tener estatus y ser alguien”. Estas y otras razones semejantes se dan para explicar por qué se asesina, extorsiona o roba y son reflejo de la falta de controles sociales. Es interesante que “ser alguien” es estar encima de muchos y no ser uno de tantos como los demás, simplemente porque no existe confianza ni solidaridad entre ellos. “Ser alguien” es estar encima y mandar, es decir ejercer poder (Thoumi, 2015). Por eso no sorprende que el crimen organizado en Colombia haya generado mucha violencia cuando se lo compara con organizaciones semejantes en países en los que las organizaciones, inclusive las criminales, tienen mayor cohesión. Los colombianos se han acostumbrado a vivir con el temor del otro y han desarrollado muchos sistemas de protección como guardas privados en todos los edificios de apartamentos, los que a propósito, se cambian con frecuencia porque los residentes temen que al ganar familiaridad terminen obteniendo información útil para las organizaciones criminales.

Es cierto que esta no es una condición única a Colombia, pero si empezó antes que en muchos otros países y hoy es difícil encontrar en el mundo una ciudad menos amable que Bogotá, a menos que esté en una guerra abierta o que sea el escenario de enfrentamientos ideológicos fuertes como Caracas. Como bien se pregunta Yunis (2003), posiblemente el genetista más renombrado del país: ¿somos corruptos por la genética? ¿Somos violentos por la genética? Y concluye: “nuestros problemas no están en los genes, sí en la historia” (p. 4).

12.3.7. Diferencias en la violencia y el poder en zonas rurales de Colombia y Perú

A. Violencia y migración entre zonas rurales en Colombia

“*La Violencia*” fue primordialmente rural y tuvo lugar en muchas áreas recientemente pobladas tales como el viejo departamento de Caldas y los de Tolima y Valle. Estas eran regiones en las cuales el asentamiento se había llevado a cabo dos o tres generaciones antes, y no había habido tiempo suficiente para que se consolidaran comunidades fuertes. No hay duda de que la sed de tierra era uno de los factores propulsores de “*La Violencia*”. Muchos campesinos fueron obligados a vender sus posesiones a precios bajos; a otros simplemente se los obligó a abandonar sus lotes, o eran asesinados²⁶¹. Los desplazamientos y migraciones fueron masivos en algunas áreas, y la población de muchas regiones cambió sustancialmente. Guerrillas liberales o conservadoras, éstas últimas frecuentemente apoyadas por la policía o el ejército, buscaban obligar a todos los miembros del partido contrario a salir de las regiones que controlaban.

Al final de “*La violencia*”, pocos campesinos regresaron a las zonas de las cuales habían sido expulsados. La mayoría terminó en áreas urbanas, pero un número no despreciable buscó tierra en zonas despobladas. Desde mediados de la década de 1950 hacia la mitad de la del 60, los sucesivos gobiernos declararon amnistías. Muchos guerrilleros percibían a la policía y el ejército como enemigos, y albergaban una profunda desconfianza hacia las instituciones del Estado. Algunos guerrilleros regresaron, pero otros grupos subversivos, en particular los asociados al partido Comunista, no se rindieron. Más bien, buscaron refugio en regiones distantes, aisladas y despobladas en medio de la selva, donde establecieron comunidades en armas²⁶².

²⁶¹ Molano (1989 y 1991), Alape (1985), González Arias y Marulanda Álvarez (1990), Sánchez y Meertens (1992), entre otros.

²⁶² Alape (1985) y Molano (1989 y 1991) ofrecen buenas descripciones de estos procesos.

La mayoría de la población migrante no pertenecía a las guerrillas, pero era desplazada de la violencia, y se sintió atraída por la disponibilidad de terrenos baldíos. Se instalaron en varios lugares del oriente del país, el Magdalena Medio y otras áreas despobladas. Muchos de ellos estaban también armados para protegerse de saqueadores y animales salvajes. No se hallaban necesariamente en una posición antagónica con respecto al gobierno; es más, en realidad esperaban que éste les proporcionara servicios básicos, tales como educación, policía, sistemas de resolución de conflictos y similares (Leal, 1995; Molano, 1990).

Las autoridades estatales estaban aisladas de sus supervisores por lo que podían no rendir cuentas por muchas de sus acciones. Frecuentemente sus abusos de poder para beneficiarse personalmente, crearon fuertes resentimientos²⁶³. En efecto, la policía y el ejército fueron en muchos casos percibidos como enemigos (Molano, 1991: 143, 167, 170).

Una colección de testimonios de colonizadores de un lugar cercano a las fronteras de Venezuela y Brasil es muy reveladora (Molano, 1990). Los salarios de los pocos oficiales de policía fronteriza eran muy demorados y esporádicos. Este personal tenía que encontrar modos de mantenerse “usando su autoridad”. La presencia brasileña y venezolana en la frontera era sustancialmente más fuerte. La falta de confianza entre los colonizadores era generalizada, hasta el punto de que uno de ellos afirma sabiamente: “la confianza es más valiosa que el capital” (p. 48). Cuando llegaron los “muchachos” (guerrilleros), impusieron un orden muy autoritario basado en su poder armado²⁶⁴. En estas regiones ha habido violencia significativa relacionada con la falta de confianza y la incertidumbre en relación con los derechos de propiedad. El gobierno autoritario de la guerrilla permitió que los negocios ofrecieran crédito a los campesinos y mineros porque garantizaba un sistema de recolección de deudas (p. 53).

Otro efecto negativo de “*La violencia*” fue la eliminación de la responsabilidad individual. Cualquier acción, sin importar su grado de crueldad o inhumanidad, era justificada como reacción a lo que se había sufrido²⁶⁵. En esta situación, la emoción del poder es para algunos la principal fuerza

²⁶³ Molano, 1991: 93, 105, 120.

²⁶⁴ Curiosamente, sus reglamentaciones incluían límites estrictos al consumo de alcohol y la prohibición total de la prostitución. Estas medidas no eran tomadas por preocupaciones relacionadas con las mujeres involucradas, sino para evitar que los negocios “explotaran” a los campesinos y mineros. Para la guerrilla ¡las mujeres sólo eran mercancías utilizadas en la explotación de los trabajadores! (Molano, 1990: 86).

²⁶⁵ Ver por ejemplo los testimonios en Molano (1991: 165, 179).

impulsora. “Formaron una cuadrilla, pero no para asesinar ni para robar sino para mandar” (Molano, 1991: 85). “Que la vida de otro esté en el dedo de uno, es una sensación muy verraca; del movimiento de un dedo, sólo de un dedo, depende la vida de otros hombres, eso le da a uno una seguridad muy arrecha” (Molano, 1991: 182).

Para resumir, “*La violencia*” debilitó y destruyó muchas organizaciones comunitarias incipientes y generó un gran número de campesinos desplazados. Este proceso fue armado y violento. Los colonizadores de tierras baldías lejanas tenían débiles o inexistentes derechos de propiedad sobre sus tierras, y vínculos comunitarios muy laxos. Como ya se mencionó, la presencia del Estado era débil y esporádica, en el mejor de los casos. Frecuentemente, las autoridades oficiales abusaban de su poder para beneficio personal. Cuando llegó la guerrilla, sustituyó al Estado e impuso su orden autoritario. Una razón probable para que ese movimiento haya sido bienvenido en muchos lugares fue que, a pesar de ser rudo y antidemocrático, sus miembros no se aprovechaban como individuos.

B. Violencia rural y guerrilla en el Perú

A comienzos de la década de 1980, el grupo Sendero Luminoso (SL) se convirtió en un importante y sanguinario actor en Perú. Muchos campesinos quedaron atrapados en medio de la lucha entre Sendero Luminoso y el gobierno pero, sus organizaciones tradicionales eran bastante sofisticadas y les permitieron superar la violencia y salir de ella mucho mejor librados que los campesinos colombianos: “Como estructura social superviviente del Impero Inca, el Perú está compuesto por comunidades tradicionales, cuya organización social, en muchas maneras, todavía desafían la influencia del mundo occidental moderno. La comunidad tradicional presenta tres características claras: agraria, social y económica. Desde el punto de vista agrario, la comunidad tradicional es una unidad indisoluble donde el hombre es un agente tanto de la continuidad como del cambio. Socialmente, la comunidad tiene sistemas gubernamentales y legislativos basados en la libre elección de sus miembros individuales o *comuneros*, y en un riguroso esquema de normas y sanciones impuestas por la tradición. Desde un punto de vista económico, las comunidades indígenas son unidades de trabajo indivisibles con características socialistas y colectivas, es decir, unidades cuyos miembros tienen igual acceso a la propiedad comunal” (Morales, 1989: 2).

El estudio de Figueroa (1981) sobre ocho comunidades peruanas de la Sierra, muestra que la familia nuclear es la unidad productiva, pero tiene fuertes lazos con la comunidad. Cuando las parejas se casan, reciben ayuda

esencial de la comunidad para construir su casa, la familia intercambia un número importante de servicios dentro de la comunidad, mediante permutas recíprocas, trueque o comercio. También tiene acceso a las tierras comunales. Es claro que “las familias de los campesinos no están aisladas del resto de la comunidad” (Ibídem: 72). Las migraciones temporales y permanentes son comunes. Las comunidades de la Sierra son receptoras netas de transferencias monetarias de los miembros de la agrupación que ha emigrado (Ibídem: 76). La mayor parte de los jóvenes emigra, pero muchos regresan después de un año o más (migración no temporal). Razón predominante para regresar: muerte o incapacidad de los padres (49%), “por la chacra” (para recuperar o proteger la propiedad) (13%), por enfermedad (13%), no adaptación a la vida urbana (8%), pérdida del empleo (8%), bajos ingresos (4%), otras razones (5%) (Ibídem: 121). Esto indica que al menos un 83% de los que regresan lo hacen por causas relacionadas con el hecho de tener una comunidad en la Sierra; solo un 12% regresó por motivos económicos.

Entre 1980 y 1993, la Sierra peruana fue el escenario del levantamiento de Sendero Luminoso contra el Estado. Los campesinos quedaron atrapados en medio de una guerra entre poderes foráneos. SL tenía una base urbana y un fuerte sesgo pro urbano. Muchos de sus miembros eran de clase media e instruidos, y muy pocos de ellos hablaban Quechua (Coronel, 1996: 43). Su discurso socialista encontró aceptación limitada por parte de la población rural. La juventud campesina educada tendía a aceptarlo más que la generación mayor y menos culta. Sin embargo, “los militantes de Sendero Luminoso no conocían los códigos culturales andinos” (Ibídem: 46). En efecto, con su énfasis en la ideología maoísta ortodoxa, SL sentía un profundo desprecio por la civilización indígena. Según la teoría maoísta, cualquier cultura es solamente la reflexión ideológica de las realidades políticas y económicas. Por lo tanto, todas las manifestaciones culturales andinas representan un reflejo del pasado y tenían que ser destruidas (Degregori, 1996b: 210). No sorprende que SL no reconociera y más bien intentara suplantarse a las autoridades indígenas tradicionales.

SL llegó con una visión que requería la destrucción del viejo sistema antes de que se pudiera crear uno nuevo y justo. Desde este punto de vista, sus metas “correctas” defendían el autoritarismo y el terrorismo. Estas creencias fueron utilizadas para justificar la masacre de 80 campesinos en Ayacucho (Degregori, 1996b: 297). Siguiendo las enseñanzas de Mao, también querían eliminar al Estado y a otras autoridades de las áreas rurales.

Muchas de las órdenes de SL eran sencillamente incomprensibles para los campesinos, pragmáticos y adversos al riesgo. El grupo guerrillero quería, por ejemplo, promover un sitio a la ciudad para matar de hambre a sus habitantes. Cuando los campesinos preguntaron a quién le iban a vender sus productos, la respuesta fue simple: el partido decidirá. Los campesinos sencillamente no entendían por qué razón después de haber producido algo no se les permitía beneficiarse de su propio trabajo (Del Pino, 1996: 132). En otro caso, SL organizó la producción comunal y los campesinos cooperaron, pero al momento de la cosecha les dejó a los campesinos solamente productos para su subsistencia; el resto quedó para el partido (Degregori, 1996b: 195). SL también se embarcó en una campaña para eliminar toda presencia del Estado en las zonas rurales. Esto incluía escuelas, puestos de salud y proyectos de infraestructura física. Todas estas acciones generaron una fuerte reacción campesina contra SL. Más aún, en muchas regiones SL tenía poco que ofrecer al campesinado, que ya se había beneficiado de la reforma agraria que había parcelado las haciendas (Coronel, 1996: 79).

Las actividades de SL en la Sierra generaron una fuerte reacción del gobierno. Primero, envió a la Infantería de Marina a enfrentar a la subversión. Como SL, los infantes provenían de áreas urbanas, sentían un profundo desprecio por la cultura indígena, y en su celo por extinguir a la insurgencia, atacaron y asesinaron campesinos. En efecto, “actuaron como una fuerza extranjera de ocupación” (Coronel, 1996: 49). Para estos infantes de marina urbanos era frecuentemente imposible distinguir entre un campesino común y un miembro de SL, lo cual condujo a muchos incidentes de agresión contra inocentes labriegos.

Afortunadamente, el gobierno se dio cuenta de que mantener involucrados a los infantes de marina era una garantía de fracaso, y envió al ejército a sustituirlos. Esta fue una sabia jugada porque el ejército tenía un número significativo de conscriptos de la Sierra, muchos de origen indígena. Las fuerzas armadas fueron más respetuosas de los nativos y estimularon la formación de Comités Civiles de Autodefensa (CDC), también conocidos como “rondas campesinas”, modeladas a partir de organizaciones similares que habían existido habitualmente en el norte de la Sierra, en Cajamarca. Tradicionalmente, las “rondas” habían protegido a las comunidades contra los criminales, especialmente los cuatrerros. Se convirtieron en un instrumento muy exitoso contra SL, que logró forzarlo a salir de muchas regiones. Al final de la guerra, muchas instituciones sociales habían sobrevivido, y en algunas regiones en realidad salieron fortalecidas. Los párrafos siguientes resumen la experiencia de varias comunidades en este proceso.

Degregori (1996a) explica que SL entró a Ayacucho a comienzos de la década de 1980, utilizó la violencia y debilitó el tejido social (Ibídem: 18). Sin embargo, “Hubo muchos casos en los cuales las comunidades y sus familias extensas demostraron su elasticidad y flexibilidad para adaptarse a un medio hostil. Brotaron nuevas organizaciones femeninas: clubes de madres, comités del ‘vaso de leche’. Éstas conformaron la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho” (Ibídem). Las iglesias Cristianas Evangélicas habían crecido notablemente, y se convirtieron en centros de actividades comunitarias junto con los “Ronderos” y el ejército volvió a lograr una presencia fuerte, y conjuntamente formaron un nuevo foco de poder (Ibídem: 20-21). “El visitante encuentra hoy en día una extremadamente pobre y devastada región, con su escasa infraestructura destruida, y con muy pocas oportunidades de desarrollo en el actual modelo macroeconómico. No encuentra, sin embargo, una población derrotada, deprimida y desesperanzada. En su lugar, encuentra una llena de sorprendente vitalidad en medio de sus propias ruinas” (Ibídem: 21).

Muchos campesinos de Ayacucho fueron desplazados, pero casi una tercera parte regresó; la mayoría de los desplazados adquirió experiencias urbanas y tal vez la mitad se quedó en las ciudades, pero el resto vivirá con un pie en el campo y otro en la ciudad. Los que regresan quieren desarrollar el campo. Insisten en levantar mapas del pueblo, construir una estructura urbana y ofrecer servicios públicos (Ibídem: 22, 23).

Muchas “Rondas” fueron organizadas por el ejército, pero no eran sus marionetas. “Estos actores tienen su voluntad característica y metas y son capaces de tomar sus propias decisiones, incluso en las condiciones más adversas” (Ibídem: 27). Las “rondas marcan la diferencia entre desesperanza y vitalidad social” (Ibídem: 24). En Perú, a medida que el conflicto perdió intensidad, las “Rondas” tendieron a alejarse de su papel defensivo y desarrollaron otras funciones sociales (Ibídem: 28).

Coronel (1996) se centra en la experiencia de varias comunidades en Huanta. En Culluchaca “la familia nuclear y extendida y la comunidad constituían los elementos más importantes de organización y generación de identidad. La comunidad era también un transmisor ideológico fundamental a través de su sistema de autoridad, labores comunales, asambleas y festividades” (Ibídem: 69). “Hasta 1980, el sistema de *varayoccs* constituyó los ejes de la vida social de la comunidad. Organizaba la actividad productiva, las relaciones sociales y las festividades religiosas. El *llacta vara* o *vara* principal organizaba los ciclos rotativos de las plantaciones, labores comunales, festividades religiosas, presidía las asambleas y resolvía conflictos

internos. Los *campos* se encargaban de los recursos naturales (tierras de pastoreo y árboles) y plantaciones. Protegían contra los ‘daños’ causados por animales y sancionaban los casos de robo de ganado. Los *regentes* estaban a cargo de imponer las órdenes de los principales vara y campos. Finalmente, los *alfacires*, dos de cada uno de los barrios de la comunidad, implementaban las labores de las cuales era responsable el *vara* principal. Muchas veces también hacían recados para las autoridades nacionales” (Ibídem: 69). Esta era una sociedad jerárquica que se adhería a los rituales. SL ignoró esta estructura operativa, impuso sus propias autoridades y ejecutó a varios *varayoccs* y otros líderes comunales.

La comunidad no fue destruida aunque sí debilitada. Los *varas* dejaron de funcionar, pero las “Rondas” los sustituyeron. Los *Comandos* de las CDC asumieron los papeles de los viejos *alfacires*. “La guerra no destruyó las referencias culturales. Mitos, creencias, costumbres, fueron revalorizados en medio del desarraigo de las cambiantes condiciones de vida” (Ibídem: 75). Para resumir, la comunidad, aunque debilitada, sobrevivió.

En Ocana, SL tuvo problemas. Sus activistas llegaron en 1977 y prometieron la victoria siguiendo a su “pensamiento Gonzalo”. Sin embargo, SL tenía poco que ofrecer porque los campesinos ya se habían beneficiado de la reforma agraria y el SL no desarrolló fuerte apoyo entre las bases (Ibídem: 79). En 1983 llegó la Infantería de Marina. Los campesinos quedaron atrapados en medio del fuego cruzado, pues los Infantes atacaban a muchos campesinos pensando que eran miembros de la guerrilla y ésta atacaba a los campesinos por ser informantes y seguidores de los Infantes. La comunidad, buscando ser neutral, formó las CDC, que se generalizaron y se convirtieron en instrumento de la supervivencia de la comunidad (Ibídem: 82-83). En Ocana no hubo un desplazamiento forzado significativo, y la cultura mantuvo su dinamismo. Crecieron las ofrendas tradicionales a sus dioses, así como las festividades religiosas tradicionales, incluyendo las de la Virgen y otros santos católicos (Ibídem: 85).

Cangari era una comunidad débil a comienzos de los años 80 que no tenía presencia del Estado, pero sí organizaciones comunitarias (Ibídem: 89, 90). El discurso de Sendero Luminoso reflejaba el conflicto peruano entre la ciudad y el campo y mostraba irrespeto hacia los campesinos, que eran tratados como niños (Ibídem: 91). SL no tenía nada que ofrecer excepto mejores precios para los productos de los campesinos si llegaban al poder. SL se opuso a algunos proyectos de desarrollo que querían los campesinos, como una pequeña represa (Ibídem). En 1983 entraron los Infantes

de Marina, atacaron a los campesinos y generaron una emigración significativa. En 1985, el Ejército sustituyó a la Marina y las condiciones de los campesinos mejoraron. Las CDC se organizaron con apoyo del Ejército, y comenzaron a luchar contra SL. Después de haberse generalizado, las CDC triunfaron sobre SL.

Hacia 1993, “Los campesinos de Cangari que antes habían tenido pocas relaciones mutuas entre ellos, se concentraron en un área semiurbana dentro de una fortaleza que construyeron y que compartían con los residentes de Viru-Viru. En este ambiente, establecieron frecuentes asambleas para discutir sus problemas comunes, y generaron una nueva colectividad caracterizada por:

- Práctica de niveles de solidaridad que antes no existían. Si alguien se enferma, su cuidado es una responsabilidad comunal. Las diferencias relacionadas con el acceso a la selva –lugar sagrado– para recoger madera o cochinilla, se resuelven rápidamente; igual ocurre con el acuerdo y compensaciones por “daños” causados por el ganado en los cultivos. Nadie, absolutamente nadie, está exento de cumplir su turno vigilando el fuerte, incluso en la noche. No hay privilegios.
- Todos están involucrados en mantener la cohesión social bajo un liderazgo acordado, y en la distribución de labores productivas entre los miembros de la comunidad. Esto se basa en el reconocimiento de que la seguridad es tarea de todos. Un individuo que deja de cumplir sus responsabilidades es sancionado socialmente.
- Elementos de la cultura andina como la música y las festividades tradicionales, muy valoradas después de tantos años de privaciones, han ganado fuerza” (Ibidem: 98-99)

Del Pino (1996) resume la experiencia del Valle de Apurímac. En esta región, las iglesias Evangélicas habían crecido de manera sustancial antes de la llegada de SL. La iglesia Pentecostal era particularmente importante. El tratamiento tradicional de la jerarquía Católica hacia los campesinos fluctuaba entre el paternalismo y la marginación. Los *gringos* pentecostales llamaban a los campesinos hermanos, les estrechaban las manos y les hablaban sobre la igualdad. Para ser pastor pentecostal no se requería haber tenido una posición alta ni una profesión, sino solamente estar completamente dedicado a Dios (Ibidem: 130). La iglesia Católica se asociaba con la elite, la ciudad y la invasión de las tierras indígenas. Los pentecostales tenían un mensaje

apocalíptico que ofrecía esperanza en medio de la hambruna y el sufrimiento, lo cual era muy atractivo para las comunidades nativas (Ibídem: 131).

Las CDC aparecieron a mediados de la década de 1980 y en torno a ellas se organizaron 836 comunidades. En esta región SL encontró una organización que tenía una ideología tan fuerte como la suya. En efecto, los evangélicos comparaban a SL con Satanás (Ibídem: 118). Esta región también estaba produciendo coca, y algunos campesinos habían establecido alianzas con narcotraficantes, a cambio de armas y recursos para derrotar a SL y mantener el área limpia de policías y militares (Ibídem: 119). La Federación Campesina del Valle de Apurímac tenía a comienzos de los años 80, 106 sindicatos. Mercadeaba los productos de los campesinos y había comenzado a cooperar en la construcción de puestos médicos y escuelas (Ibídem: 132). SL llegó con su visión de destruir todo el sistema y crear uno nuevo. Las creencias evangélicas pusieron a los campesinos en un dilema, y decidieron no cumplir con las exigencias de SL (Ibídem: 138).

SL entonces masacró a los campesinos, lo cual condujo a una guerra santa entre el grupo guerrillero y los campesinos evangélicos. En 1985, el ejército llegó, evento que ayudó a la moral de las CDC, las cuales eliminaron a SL en la región. Las CDC tienen estructuras sofisticadas. “La capacidad de organización tradicional de las comunidades Chungui posibilitó tal respuesta” (Ibídem: 137). Se organizaron en montoneras, de la misma manera que habían hecho en generaciones anteriores contra el ejército chileno en Huanta en 1883, y en contra de los abusos de los terratenientes en 1923 (Ibídem: 137).

No hay duda de que las CDC obtuvieron poder militar mediante sus vínculos con el narcotráfico (Ibídem: 167). Al final de la guerra, las CDC eran más fuertes y la alianza entre Rondas y narcos había aumentado su independencia del Estado y el ejército (Ibídem: 177).

12.3.8. El contraste entre los cultivos de coca en el Chapare, el Alto Huallaga y el Guaviare

El gobierno boliviano patrocinó muchos asentamientos en Chapare, mientras que otros se desarrollaron espontáneamente. El Estado siempre estuvo presente en este empeño. Se financiaron grandes proyectos de infraestructura, en parte por agencias crediticias bilaterales y multilaterales. La

inversión del gobierno en el Chapare ha sido significativa, con el resultado de que hoy en día tiene la mejor infraestructura (electricidad, educación, servicios de salud, comunicaciones, transporte, etc.), de todas las regiones rurales bolivianas.

La sociedad civil también participó activamente en este proceso, con el papel fundamental que jugaron los *sindicatos*. La pertenencia a un sindicato se ve determinada por el lugar de residencia, cada uno de ellos cubre un área, y todas las familias que se asientan en parcelas dentro de esta jurisdicción se convierten en miembros del *sindicato*. Estos requieren la presencia de sus miembros en reuniones periódicas en las cuales se ventilan muchos de los problemas de la comunidad. Han desarrollado sistemas comunales de resolución de conflictos, y la comunidad hace cumplir sus decisiones y “tienen la autoridad, legitimidad y poder para establecer los límites de la propiedad privada de nuevos colonos, influir sobre los precios del transporte, y para manejar y cobrar impuestos a los mercados de hoja de coca en los pueblos de Chapare, para utilizar los fondos recogidos de esta manera para programas públicos locales y a pequeña escala” (Healy, 1991: 89).

Los *sindicatos* se agrupan en Federaciones, las cuales a su vez conforman Confederaciones. Estas organizaciones suministran a los cultivadores representación política, actuando como mediadores entre campesinos, el Estado, y donantes extranjeros como UNDCP y USAID. Unos pocos líderes de sindicatos son miembros del Congreso de Bolivia.

Los *sindicatos*, fueron organizados después de la revolución de 1952 que hizo una reforma agraria importante en las comunidades campesinas de la Sierra, lugar de origen de la mayoría de los inmigrantes de Chapare. Su cohesión refleja la fuerte infraestructura comunal entre los campesinos bolivianos. Si bien cada campesino tomó individualmente la decisión de emigrar, la migración al Chapare tuvo un carácter comunal. Campesinos de un determinado pueblo de la Sierra emigraron a la misma área del Chapare, de manera que los miembros del *sindicato* de la Sierra son también miembros del mismo *sindicato* en Chapare.²⁶⁶ Puede afirmarse que los campesinos emigraron llevando sus instituciones a cuestas; de hecho, la mayoría de los inmigrantes del Chapare no rompieron sus vínculos con sus comunidades de origen en la Sierra. En efecto, muchos de ellos han sido inmigrantes temporales y regresan a sus regiones de origen, donde invierten la mayor parte de sus ahorros.

²⁶⁶ Sanabria (1993) ofrece un excelente análisis antropológico de este proceso y el nexo que se ha desarrollado entre comunidades de la Sierra y del Chapare.

En el Perú, los cultivos ilegales de coca están principalmente en la Ceja de la Selva, zona montañosa recientemente poblada hacia el oriente de los Andes, que estuvo prácticamente despoblada durante siglos. Asentar y colonizar esta región había sido una vieja meta de los gobiernos y elites peruanos. Las políticas gubernamentales de los años 60 contribuyeron a la colonización de la selva, integrando esta región a los mercados costeros del Perú, en especial el de Lima, y en 1966 el BID financió un proyecto de asentamiento en el Valle del Alto Huallaga (Tarazona Sevillano, 1990: 101). El objetivo era convertir esta región en la “despensa” del Perú. Las políticas cambiaron notablemente luego del golpe de Estado de 1968 por el general Juan Velasco Alvarado, quien implementó una reforma agraria en la Costa y en la Sierra Alta, promovió las cooperativas en el Huallaga y aumentó el sesgo hacia lo urbano en sus políticas, provocando disminuciones en el ingreso rural (Cotler, 1996). La forzada organización de cooperativas en el Valle resultó en una menor productividad, debido a que esa forma de organización era extraña para los campesinos; la baja fertilidad del suelo de la selva también condujo a una producción decreciente (Tarazona Sevillano, 1990: 104-107). En este proceso, la coca sustituyó a otros cultivos legales en sitios como el Valle del Alto Huallaga. A diferencia de otros, la coca es tal vez un cultivo más respetuoso del medio ambiente y crece en ese tipo de suelo por un mayor lapso de tiempo.

La mayoría de los inmigrantes de la Ceja de la Selva provenían de la Sierra, y como en Bolivia, pertenecían a comunidades estructuradas. A causa de las características de estos pobladores, la colonización fue pacífica, como en Bolivia.

Los ingresos de los cultivadores de coca se convirtieron en una fuente atractiva de financiación para SL, organización que intentó infiltrarse y controlar las comunidades campesinas. Los cultivadores del Huallaga se organizaron contra la erradicación por parte del gobierno, y más tarde contra el grupo guerrillero. Éste los protegió en primera instancia contra los traficantes y las políticas gubernamentales, pero su fuerte ideología maoísta lo condujo a adoctrinar a los campesinos y a emprender muchas acciones que las comunidades rechazaron (Obando, 1993: 92). La falta de acciones militares contra el narcotráfico también contribuyó al desencanto de los campesinos hacia la guerrilla. Además, en 1991, “Fujimori eliminó el cultivo de coca del código penal” (Jones, 1999: 45). Esta jugada dejó los cultivos en un limbo legal, pero equivalía a una despenalización de facto de los cultivadores de coca, quienes ya no necesitaban de la protección de la guerrilla.

Los campesinos desarrollaron 175 comunidades, organizadas bajo el Frente de Defensa Contra la Erradicación en el Alto Huallaga y una más pequeña Federación Agraria de la Selva Maestra, que contaba con el apoyo de la Confederación Agraria Nacional. Muchos de estos grupos estaban armados y organizaron Rondas Campesinas o grupos de autodefensa campesina para luchar contra Sendero Luminoso (Ibídem). Se trataba de un movimiento de amplias bases que trascendía el Valle del Huallaga. En efecto, las Rondas más importantes se desarrollaron en áreas donde SL tenía presencia fuerte y donde habían ocurrido varias masacres de campesinos, especialmente en el departamento de Ayacucho. El gobierno aprovechó estas condiciones y estimuló la creación de las Rondas, que jugaron un papel importante en el debilitamiento de SL.

La colonización de varias regiones productoras de coca en Colombia fue muy violenta y en algunas, como en el Guaviare, la mayoría de los campesinos estaban armados. Muchos colonos eran desplazados de la violencia. Algunos habían sido parte de marchas migratorias organizadas por la guerrilla, mientras que otros habían migrado individualmente. También había campesinos que venían en busca de tierras, y otros que provenían de las ciudades, en busca de aventuras o escapando de la ley (Molano, 1987). La presencia del gobierno era muy débil, y la falta de “*accountability*” del gobierno oficial local llevó a abusos de poder y pérdida de la legitimidad del Estado. El desarrollo de cultivos ilegales en el Guaviare generó un gran aumento de la violencia. Eran comunes los reportes de homicidios con el objetivo de robar las ganancias de la cosecha o para resolver conflictos de límites de propiedad; los asesinatos para evitar pagos a los trabajadores de los laboratorios ilegales y para robar derivados de la coca, eran asunto cotidiano. Las atrocidades también eran cosa común. Estos crímenes por lo general involucraban a miembros de las autoridades (Molano, 1987; Leal, 1995).

Las organizaciones guerrilleras aprovecharon la situación y establecieron el orden en el Guaviare por la fuerza. Al mismo tiempo, empezaron a cobrar “impuestos” que eran utilizados para apoyar acciones subversivas, pero también para proveer servicios sociales. Contribuyeron con un sistema de justicia, se aseguraron que hubiera clases en las escuelas, y ofrecieron policía y seguridad para la región. Su ley era arbitraria, autoritaria, impuesta desde arriba y antidemocrática. Sin embargo, fue bienvenida por la mayoría de los residentes, quienes anhelaban estabilidad en sus vidas (Molano, 1987).

El contraste entre las tres regiones productoras de coca resalta la extrema dificultad que tienen los colombianos para generar instituciones

comunitarias, que contribuyan a la solución de los conflictos y al orden social, y su propensión al recurso a la violencia. También revela la fuerza de la organización social en Bolivia y Perú.

No sorprende que en Bolivia y Perú la industria de las drogas ilegales haya mostrado la tendencia a concentrarse en la etapa del cultivo de coca, la cual se basa en una tradición de cultivo y uso. En el discurso de ambos países aparecen frecuentemente afirmaciones como “la coca no es cocaína”. En efecto, en la cultura indígena es inconcebible declarar ilegal una planta cuando es don de Pachamama, la Madre Tierra. En ambos países la industria ilegal comenzó con un producto agrícola tradicional y lentamente se convirtió en manufactura. Ninguno de los dos países ha producido traficantes del calibre de los colombianos. En ambos países, además, el tráfico está relacionado con la vergüenza. Es interesante anotar que las firmas bolivianas han utilizado pactos de caballeros para dividir las fuentes de coca y evitar conflictos (Rodas, 1996). Las diferentes “líneas” o “firmas” han sido casi exclusivamente negocios familiares, y han respetado las actividades ilegales de otras familias. Ha habido casos en los cuales se ha utilizado la violencia, pero éstos han sido relativamente escasos, en comparación con Colombia.

12.4. ¿ES EL CONFLICTO DE NORMAS EN COLOMBIA UNA ABERRACIÓN O EL PAÍS ES UN PRECURSOR DE PROCESOS SEMEJANTES EN OTROS PAÍSES?

Los cambios producidos por la modernidad y la globalización afectan a todos los países, y algunos los padecen con más fuerza que otros. Es útil comparar a Colombia con el Perú y Bolivia, los otros dos países productores de coca y cocaína, y que también sufrieron el choque externo causado por el aumento en la demanda internacional de cocaína. Los efectos de la modernización en Colombia fueron extremos. En cierto sentido, la sociedad colombiana era más vulnerable que otros países al enfrentar la modernidad

Durante el siglo XX, todos los países andinos atravesaron procesos de modernización que cambiaron sus sociedades. La urbanización procedió a alta velocidad, y la educación, la nutrición, la expectativa de vida, la salud y otros indicadores de bienestar aumentaron. El papel de las mujeres en la sociedad cambió drásticamente. Las puertas de la educación y del trabajo fuera del hogar se les abrieron, y se elevaron las tasas de su participación en la fuerza laboral. El derecho al sufragio se expandió y se hizo universal. La infraestructura y las comunicaciones crecieron dramáticamente (electricidad, agua y alcantarillado, carreteras, teléfonos, viajes en avión, etc.).

Este es tan solo un registro parcial de los cambios que afectaron a esas sociedades. Si bien la lista es similar en todos los países andinos, las consecuencias del impacto de la modernización y de la vulnerabilidad de cada sociedad han sido muy diferentes debido a las “pequeñas diferencias” entre ellas. En el caso colombiano estas llevaron a que la brecha entre normas formales e informales fuera más amplia, simplemente porque el país ha tenido mucho menos cohesión social y mucho más individualismo que sus competidores en los mercados de cocaína. Lo que ha producido una lógica individual muy enérgica y práctica, acompañada de una viciosa lógica colectiva²⁶⁷. La sociedad colombiana no ha sido capaz de proveer los bienes públicos fundamentales, tales como la protección de la vida y de la propiedad y los sistemas para la resolución de conflictos. El corazón del problema es una forma de organización social en la cual la “racionalidad pública” es bastante débil y en la que hay una preponderancia de la racionalidad privada. Este es el secreto nacional: la inagotable e individual creatividad, diversidad, imaginación, “rebusque”²⁶⁸ y tenacidad de los colombianos. Pero también su dificultad para organizarse, para forjar proyectos colectivos y resolver problemas públicos esenciales (Gómez Buendía, 1999: 19).

La ética colombiana parece valorar la creatividad y el éxito individual, así como las lealtades locales. “Se aplaude –y se envidia– al triunfador, al vivo, incluso al avivato que lo logra sin pararse en palillos; se aplaude también la lealtad a la familia, al jefe, al amigo, incluso al cómplice” (Ibíd.)²⁶⁹. Este comportamiento es contradictorio solo en apariencia. Cuando un individuo no puede confiar en las instituciones ni en los desconocidos, para tener éxito le es imperativo desarrollar una red de confianza. Más aún, teniendo en cuenta la gran incertidumbre de la vida social, “la psicología

²⁶⁷ Esta es la conclusión de un grupo multidisciplinario convocado por COLCIENCIAS para analizar los principales problemas del país y hacer un diagnóstico de las causas principales de la paradójica situación colombiana. El grupo, en el cual tuve el privilegio de participar, incluía politólogos, historiadores, sociólogos, economistas (formados en diferentes escuelas de pensamiento), ecologistas, geógrafos y otros científicos sociales. Su conclusión fue sorprendentemente unánime, a pesar de la diversidad de sus miembros. El coordinador del proyecto, Hernando Gómez Buendía compiló un libro en el cual se publicaron los resultados de esta investigación. En los párrafos siguientes, me baso ampliamente en su capítulo de resumen (Gómez Buendía, 1999).

²⁶⁸ Esta peculiar expresión colombiana describe una capacidad particular para buscar maneras informales, legales o ilegales de ganarse la vida.

²⁶⁹ Los colombianos parecen tener un gran anhelo de mostrarle al mundo que pueden triunfar. El Premio Nobel García Márquez, el científico que desarrolló una vacuna Elkin Patarroyo, Falcao, James Rodríguez, Nairo Quintana y otros futbolistas y ciclistas internacionales son figuras nacionales adoradas.

[de los colombianos] se concentra en el manejo de la incertidumbre. Por eso, en Colombia, como dice María Teresa Uribe (1997) la lógica funcional es la ‘negociación del desorden’. Normas públicas e interpersonales precarias obligan a todo el mundo a arreglárselas para pactar relaciones confiables y cumplibles” (Ibídem).

Colombia ha sido conocida como un país de leyes, pero “la norma impersonal existe y se reconoce: es ‘solo’ que no se le paran demasiadas bolas, que su umbral de violación es en general bajo, que este mío es un ‘caso excepcional’ donde tengo que violar la norma o sacarle el quite. Esta excepcionalidad llega a constituir una especie de democracia: todos somos iguales, porque todos tenemos derecho a violar o evadir la ley” (Ibídem). El resultado neto de todo esto es la alta frecuencia de comportamientos antisociales y la predominancia de la racionalidad individual sobre la colectiva.

Esto no implica que la mayoría de los colombianos esté dispuesta a romper o a hacer caso omiso de la casi totalidad de las leyes. En efecto, una gran masa de la población vive la mayor parte del tiempo dentro de la ley. El problema es que la carencia de cohesión y de una identidad colectiva, significa simplemente que la anomia es más alta que la que se encuentra en otros sistemas de organización social (Gómez Buendía, 1999: 20). Debe hacerse énfasis en que esto no convierte a la mayoría de colombianos en criminales. Sin embargo, una sociedad en la cual un número relativamente pequeño de personas, supongamos que entre un 3 y un 5%, no se siente obligado por las leyes y normas sociales y está dispuesto a infringirlas constantemente, y en la cual el Estado no las puede hacer cumplir de manera eficaz, y otros órganos de la sociedad no oponen resistencia a comportamientos antisociales porque no confían en los demás, tarde o temprano tendrá que enfrentar el crecimiento de actividades económicas ilegales. Además, una vez se hace evidente que una ley es frecuentemente infringida sin consecuencias negativas tangibles, todo el mundo siente la tentación de hacer lo mismo y surge un contagio. En efecto, en Colombia cada persona se ve obligada a trazar su propia línea personal para discriminar entre las actividades ilegales que realizará y las que no realizará. Así por ejemplo, la mayoría se pasará un semáforo en rojo, comprará productos de contrabando (utilizados en el lavado de dinero) y evadirá impuestos, pero no estará dispuesta a traficar cocaína o heroína, o a asaltar y asesinar. Estos comportamientos conducen a que un grupo significativo de la población desprecie muchas normas y regulaciones estatales. Al mismo tiempo, producen una sociedad muy fluida con movilidad social ascendente y descendente significativa, pero con muy poco cambio social, porque la

mayoría de los que suben tienden a reproducir los comportamientos que “los que están arriba deben tener”.

La modernización y globalización ha afectado a todos los países y continuará haciéndolo y experiencias semejantes a las colombianas han estado surgiendo en la última década en otros países y regiones del mundo. Por ejemplo, la violencia en países del sur del África y en partes de Centroamérica es ahora semejante a la que Colombia experimentó en el pasado.

En el caso del Oriente Medio se tiene otro tipo de vulnerabilidad generada por la diversidad y el fundamentalismo religioso entre grupos con cohesión fuerte pero valores antagónicos que ha llevado a “choques de barbaries” como bien concluye Caballero (2015).

De lo anterior se deduce que Colombia no es una aberración; no es que los colombianos sean peores o mejores que nadie: son humanos, y como tal esclavos de sus sentimientos, y además, que muy posiblemente los conflictos colombianos han sido precursores de conflictos que se están generalizando en muchas otras partes cuyas sociedades parecían estables, pero a las que la modernidad y la globalización le han estado socavando los controles sociales.

Capítulo décimo tercero

UN RESULTADO DE LA VULNERABILIDAD: ¿COLOMBIA ES O NO ES UN PAÍS VIOLENTO?

13.1. INTRODUCCIÓN

Es un hecho que Colombia ha tenido periodos de violencia muy alta, especialmente a finales de los años ochenta y principios de los noventa, en los que la tasa de homicidios llegó a niveles muy altos comparables o aun superiores a los encontrados en países en guerra con otros. En 1987 en medio del narcoterrorismo el presidente Barco convocó una Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987)²⁷⁰ cuyo informe estudió diversas violencias: la política (incluyendo la subversiva y anti subversiva), la urbana, la del crimen organizado, la violencia contra minorías étnicas, la violencia contra los medios de comunicación y la violencia en la familia. Los integrantes de la Comisión fueron considerados como fundadores de una nueva disciplina: la “violentología” y en su informe llegaron a una conclusión que se ha interpretado por los críticos como engañosa y simpatizante de las guerrillas: “Ahora bien: si se compara la proporción de muertos y heridos resultantes de acciones subversivas con otros tipos de violencia, nuestra tesis inicial se reafirma: el porcentaje de muertos como resultado de la subversión no pasó del 7,51% en 1985, que fue el año tope. *Mucho más que la del monte, las violencias que nos están matando son las de la calle*”²⁷¹ (p. 18). Este estudio de los “violentólogos”, según los críticos, contribuyó a generar la creencia que el país es violento.

Para los colombianos que han sido víctimas o que han presenciado la violencia identificar las razones por las que en esos periodos ha sido tan alta, ha sido un asunto fundamental y ha generado una literatura académica importante²⁷². Muchos de estos estudios analizan *LA VIOLENCIA* de los años cuarenta, cincuenta y sesenta durante la cual no solamente hubo muchas víctimas, sino que con frecuencia se llegó a niveles de crueldad

²⁷⁰ La Comisión fue conformada por 5 sociólogos, dos antropólogos, un historiador, un militar retirado y un ingeniero con un posgrado en economía.

²⁷¹ Letra cursiva en el original.

²⁷² Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna (1962), Sánchez y Peñaranda (1991), Sánchez y Meertens (1983), Uribe Alarcón (1978), Alape (1985), Ramírez Tobón (1990), Vega Cantor y Rodríguez Ruiz (1990), Palacios (1995), entre muchos otros.

enormes que muchos catalogarían como inhumana y barbárica²⁷³. No hay duda que la violencia fue un periodo clave en la historia del siglo XX que marcó a muchos colombianos, en otras palabras, las vivencias que padecieron determinaron sus intuiciones usadas para interpretar al país. Esa violencia extrema ha sido un tema muy atractivo para los periódicos, la radio y la TV porque su impacto sobre las audiencias era muy grande y ha hecho que el apelativo de país sea un lugar común.

Desde hace 40 años Colombia ha padecido otras violencias causadas por el narcoterrorismo de los años ochenta y principios de los noventa, los enfrentamientos entre el gobierno y diversos grupos guerrilleros, el paramilitarismo a partir de los años ochenta, el abuso de parte de algunos grupos de las fuerzas armadas, y en la última década el fortalecimiento del crimen organizado. Todas estas violencias han sido explotadas por los medios: ¡La violencia, el sexo y los deportes generan mucho *rating*!

Posada Carbo (2006) critica enérgicamente el apelativo de país violento y en su capítulo “retratos de un ‘país asesino’” da muchos ejemplos de artículos periodísticos que hablan de “la violenta sociedad colombiana”, que culpan a la sociedad de los actos violentos, exculpando a quienes los cometen. Crítica también a la radio y la televisión por propagar la imagen de los colombianos como personas violentas y a los “violentólogos” por haber atribuido sus causas a factores estructurales de la enferma sociedad colombiana. Esta crítica se extiende al clero: “el lenguaje criminalizador de la sociedad, casi sin discriminaciones, es también notable entre los prelados y sacerdotes de la Iglesia católica” (p.39). De acuerdo con Posada Carbo, aunque “no toda la sociedad esté masacrando a sus miembros” (p. 42) ni que todos tengan la misma responsabilidad por la violencia, “al borrarse la distinción entre los criminales y sus víctimas y culpabilizar a todos por igual de todos los horrores, se está negando la posibilidad misma de la justicia” (p. 42). La importancia de los sentimientos y vivencias del autor queda clara al afirmar: “nunca he podido reconocerme en esos cuadros que nos retratan como un ‘país asesino’. Tampoco puedo reconocer en ellos a la sociedad colombiana que me es más familiar” (p. 47).

13.2. RESEÑA DE ESTUDIOS

Cualquier evaluación de la violencia en Colombia es una tarea muy compleja porque la violencia misma es multidimensional. Su expresión más aceptada es la violencia física, la cual puede tomar un sin número de for-

²⁷³ Basta con ver las fotos en el libro clásico de *La Violencia* (Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna, 1962) para sentir un rechazo y repugnancia enormes por esas acciones.

mas: el homicidio, la tortura, el abandono de la niñez, etc. La violencia psicológica y la verbal son también importantes. Y además, muchas formas de violencia pueden camuflarse para pasar desapercibidas. A estas complejidades se suma el hecho de que no hay datos que proporcionen una base empírica sólida para analizar estos fenómenos.

Debido a esas limitaciones, la medida de la violencia más utilizada es la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, la cual, aunque también es deficiente, es el indicador más cuantificable. Al estudiar la tasa de homicidios en un país surgen varias preguntas cuyas respuestas permiten entender las razones y factores necesarios para controlar la violencia homicida: ¿Cuál tasa es alta y cual es normal o baja?, si la tasa ha variado en el país, ¿qué factores han contribuido a esos cambios?, si las tasas son distintas en regiones o ciudades diferentes ¿qué determina esa diversidad?, si una tasa ha subido (o disminuido) ¿este cambio es temporal o permanente?, o en otras palabras ¿la tasa “normal” de una sociedad se altera por los cambios en la tasa misma? Esta lista no es exhaustiva pero de lo que se trata es de empezar preguntándose ¿cómo es el fenómeno a ser estudiado? El punto es que una tasa por sí sola no da ninguna información a menos de que se coloque en un contexto que permita entender por qué esa tasa está en el nivel en que está.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la violencia colombiana empezó a ser materia de estudio hacia mediados de la década de 1980, cuando el presidente Barco financió una comisión para ese propósito (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987) que concluyó: el conflicto armado directo no es responsable de más del 20% del total de muertes violentas. Rubio (1999) rechazó esa conclusión porque encontró que:

- Primero, las muertes violentas se concentran en áreas donde operan los actores violentos (organizaciones guerrilleras, paramilitares y de narcotráfico). Las diferencias entre los departamentos eran impresionantes: en 1996 los 10 más violentos tenían una tasa de 124 por cada 100.000 habitantes, mientras que en los 10 menos violentos solamente 24. Ésta última es aún, desde luego, muy alta para los estándares internacionales, y comparable solo con los países antes mencionados. La criminalidad urbana tiene “una gran heterogeneidad no solo en niveles sino en características. Las ciudades donde más se atenta contra la propiedad no son aquellas en donde la vida de los ciudadanos corre un mayor riesgo. [...] A nivel más desagregado, la violencia homicida es, de acuerdo con los datos de la encuesta por ciudades, la manifestación criminal que menos se explica a partir de otras modalidades delictivas” (p. 53). El punto es que las ciudades con tasas más altas de homicidios no son

la que tienen tasas más altas de otros crímenes como los contra la propiedad y las lesiones personales. En efecto, “en la década durante la cual la violencia colombiana se hizo explosiva, la información sobre lesiones personales reportada por la policía muestra un continuo descenso” (Rubio, 1999: 58).

- Segundo, el dramático aumento en muertes violentas coincidió con el desarrollo de la industria ilegal de las drogas y el fortalecimiento de los diferentes grupos guerrilleros y paramilitares. Estos hallazgos llevaron a Rubio a concluir prudentemente que una gran proporción de colombianos se ha mostrado menos propensa al desenfreno en la resolución de conflictos, o impone su voluntad sobre los demás, pero un grupo significativo de “actores violentos” se ha vuelto cada vez más agresivo y es responsable del volumen de muertes en estas condiciones. Estos juegan un importante papel en lo que la sabiduría popular percibe como muertes violentas no relacionadas con la insurrección o la industria ilegal. Una vez un actor violento se asienta en una región, introduce en ella tanto el armamento para matar como la pericia para hacerlo. También entrena gente en el uso de las armas y la barbarie. Más aún, en muchos casos también recurre a la violencia para resolver conflictos o sancionar a traidores o a aquellos que quieren abandonar la organización. Todos estos factores contribuyen a generalizar la violencia (Rubio, 1999: Capítulo 3).
- Tercero, la proporción de homicidios directamente provocados por las actividades del crimen organizado, la insurgencia y contrainsurgencia, es imposible de determinar a causa de la muy baja escala de casos de homicidio resueltos por el sistema judicial (el 5% aproximadamente). Esto es de especial importancia en las regiones más violentas, donde es más difícil encontrar un sospechoso, requerido para que el caso pueda permanecer activo y llegar a convertirse en un juicio (Ibídem).
- Cuarto, existe una gran variabilidad regional en la tasa de homicidios y hay regiones y ciudades con tasas normales al compararlas con Latinoamérica y otras con tasas extraordinariamente altas, lo que hace que la violencia esté espacialmente concentrada (p. 40). También encuentra que la violencia tiende a persistir o sea a “autorreproducirse”: hay una “altísima asociación entre el número de muertes en un municipio en un año determinado y el número de muertes en ese mismo lugar en el año anterior” (p. 45).

Sin duda la conclusión más importante de Rubio fue que la presencia de “agentes violentos” o sea guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes que se instalan “en una localidad, desatan situaciones de violencia que posteriormente persisten por algunos años” (p. 79). En estas zonas las tasas de

homicidios son mucho más altas que en el resto del país, lo que refuta el argumento sobre la poca importancia de los actores armados y de la subversión en la generación de violencia. Este resultado también apoya la hipótesis de que la criminalidad es contagiosa: cuando un grupo criminal tiene éxito, esa actividad tiende a acentuarse en ese lugar y a extenderse a los lugares vecinos.

Este contagio es un factor fundamental en la teoría de Gaviria (2000) descrita en el capítulo segundo. Este autor muestra la evolución de la tasa de homicidios en el país entre 1960 y 1994 y encuentra que “durante los años sesenta y setenta la tasa de homicidios en Colombia parecía estar de acuerdo con las variables ‘fundamentales’ del país” (p. 5), es decir, que no era anormalmente alta. Con base en esto, atribuye el extraordinario aumento en la tasa de homicidios a partir de 1976 al desarrollo de la industria de drogas ilegales causado por el crecimiento en la demanda por cocaína en los Estados Unidos.

Las muertes violentas son el indicador más evidente, pero no la única expresión de la violencia. Los secuestros y la extorsión son también importantes. Infortunadamente, los datos sobre estos crímenes son más débiles y difíciles de conseguir, porque muchos no los denuncian. Sin embargo, estos crímenes se han hecho comunes en Colombia. A lo largo de la década de 1990, los secuestros reportados estaban en el rango de los 3 a 4 mil por año. La existencia de un grupo de la policía especializado en los crímenes de secuestro y extorsión (Gaula) es síntoma de su importancia. Lemoine (2000: 49) en una encuesta en 20 ciudades encontró que un 35% de los residentes urbanos conocían un pariente, compañero de trabajo o amigo que había sido secuestrado, lo que sugiere una alta subestimación en las cifras disponibles. Las víctimas de este crimen tendían a estar concentradas en familias específicas. En efecto, una vez una familia había sido víctima del secuestro, tenía una probabilidad del 50% de volver a sufrirlo. Más aún, el secuestro intimidaba a un amplio segmento de la población, pues un 49% creía que ellos o sus parientes cercanos podrían ser secuestrados (Ibidem: 48). Es interesante que mientras un 71% de los entrevistados creía que los secuestradores deberían ser condenados a muerte o a cadena perpetua, desde el punto de vista de algunos de los principales actores violentos, el secuestro y la extorsión representaban actividades justificadas orientadas a la consecución de fondos. Por ejemplo, en una notable carta a *Semana*, Nicolás Rodríguez Bautista “Gabino” (1999), el líder del ELN, criticó un artículo aparecido en esa revista, en el cual se afirmaba que el ELN se beneficia del narcotráfico. Gabino hace énfasis en el hecho de que el ELN “es uno de los pocos grupos colombianos que pueden estar orgullosos del

hecho de que no tienen nada que ver con las drogas ilegales”. También subraya que el ELN siempre ha estado dispuesto a aceptar responsabilidades por acciones controvertidas tales como las “detenciones financieras” y ataques a la infraestructura de la industria del petróleo. Es claro que según la ética del ELN, ¡cultivar coca y producir y traficar con cocaína es moralmente peor que secuestrar y extorsionar civiles!

La violencia colombiana también ha producido otro fenómeno importante: el *sicario* o asesino a sueldo. Los *sicarios* no son exclusivos de Colombia, pero en ella han florecido como industria aceptada entre algunos segmentos de la población (Salazar, 1990; Rubio, 1999). Estos grupos de jóvenes entre quince y veinte años han sido muy útiles para el crimen organizado²⁷⁴.

El análisis econométrico más riguroso sobre la violencia en Colombia es el volumen coordinado por Fabio Sánchez (Sánchez 2007) que tiene una colección de ensayos primordialmente cuantitativos que investigan la dinámica de la violencia con el fin de determinar las variables que afectan la persistencia, la difusión y el contagio de la violencia, es decir, usando la terminología desarrollada en el capítulo tercero, identifican las vulnerabilidades de la sociedad que contribuyeron a *La Violencia*. En él (Sánchez y Núñez, 2007) empiezan afirmando que “a mediados de los años setenta, la tasa colombiana de homicidios apenas rebasaba los 15 homicidios por cada cien mil habitantes” (p. 25) y después de un ejercicio econométrico detallado de las siete principales ciudades del país, concluyen que en ellas “la explicación fundamental del aumento en la tasa de homicidios durante los años ochenta se encuentra en el incremento de la actividad del narcotráfico y, en menor medida, en el colapso del sistema judicial. Las variables socioeconómicas como la pobreza o desigualdad afectaron muy poco la tasa de homicidios” (p.63).

Sánchez, Díaz y Formisano (2007), explican que “entre 1902 y 1948 la vida del país transcurrió en relativa calma”. Al estudiar *La Violencia* encuentran que entre 1946 y 1960 hubo una gran diversidad en las tasas de homicidios en los distintos departamentos del país y en las tendencias en cada uno de ellos: “en 1946, antes de iniciarse La Violencia la tasa de homicidios era más bien baja. Las cifras recolectadas por el Ministerio de Justicia (1961) indican que los departamentos de la Costa Caribe tenían tasas de homicidios por cien mil habitantes inferiores a 4, mientras que en los departamentos del centro del país (Boyacá, Cundinamarca, Antioquia, Tolima, Santander)

²⁷⁴ La guerrilla también utiliza soldados muy jóvenes, niños y niñas, cuya edad puede ser de doce años. El uso de guerreros menores es una de las violaciones importante a los derechos humanos en la guerra ambigua colombiana.

la tasa era inferior a 12. Solamente Norte de Santander, en la frontera con Venezuela, tenía una tasa de homicidios cercana a 50²⁷⁵. Según la Tabla A (ver anexos), la violencia –expresada por la tasa de homicidios– empezó a aumentar en particular en los departamentos de Caldas y Valle y alcanzó tasas de homicidios de 117 y 97 respectivamente en 1958, mientras que Tolima y Caldas llegaron a 167 y 99 respectivamente en 1956. Los departamentos de Santander y Boyacá tuvieron picos tempranos –como era de esperarse– en sus tasas de homicidios (50 y 87, en 1949) aunque, comparativamente, no tan altos como otros. En estos departamentos los conservadores fueron objeto de persecuciones por parte de los liberales en los años treinta; lo cual motiva la “sed de venganza” posterior. Antioquia, Cauca y Cundinamarca tuvieron incrementos moderados en sus tasas de homicidios, alcanzando sus respectivos picos en distintos años” (p. 71). Esta evidencia indica que la dinámica de la violencia muestra fenómenos de difusión y contagio.

En el mismo volumen, Chacón y Sánchez (2007) hacen un detallado estudio de los homicidios durante *La Violencia* utilizando técnicas modernas de econometría espacial que permiten “encontrar las características municipales que explicaron la presencia e intensidad de las acciones violentas durante el periodo de la Violencia” (p. 260), un conflicto entre los dos partidos políticos tradicionales, cuyas diferencias respecto al concepto y la función del Estado y su relación con los ciudadanos, la Iglesia y las municipalidades en el siglo XIX se zanjaban a través de las guerras civiles (p. 266). En la primera mitad del siglo XX hubo dos elecciones en las que el partido en el poder perdió debido a sus divisiones internas. En 1930 Enrique Olaya Herrera del partido liberal fue elegido con 44,9% de los votos mientras que los dos candidatos del partido conservador obtuvieron el 55,1%. En 1946 el conservador Mariano Ospina Pérez obtuvo el 41,4%, mientras que los dos candidatos liberales recibieron el 58,6%. En ambas ocasiones la elección actuó como detonante de aumentos en la violencia política, aunque sin duda este fue mucho menor entre 1930 y 1946 que a partir de esa fecha²⁷⁶. Como se mencionó, las tasas de homicidios variaron

²⁷⁵ Desafortunadamente los autores no presentan la serie de tasas de homicidios del país. Estas cifras no se encuentran en el volumen comentado y solamente están reflejadas en un gráfico en el capítulo de Chacón y Sánchez (2007) cuya tasa mínima a partir de 1949 excede a 20 (p. 268). Esto pone en duda la cita de Sánchez y Núñez (2007) mencionada anteriormente que se refiere a un periodo con una tasa de 15.

²⁷⁶ Es posible especular qué habría ocurrido si el sistema electoral hubiera sido como el actual que requiere una segunda vuelta entre los dos candidatos con más votos. Es posible que las violencias posteriores a las elecciones habrían sido menores, especialmente *La Violencia* que siguió a la elección de 1946. Una situación semejante ocurrió en

mucho entre departamentos, y lo mismo ocurrió entre los municipios de cada departamento. Esto ha hecho que muchos colombianos rechacen la idea de que el país es violento porque obviamente en cualquier momento, dado la gran mayoría de los colombianos no son violentos. La diversidad en las series de violencia municipal a través del tiempo instó a los autores a estudiar separadamente la “violencia temprana” (1946-1950) y la “violencia tardía” (1958-1963).

El estudio incluye un conjunto de variables o factores de riesgo que pueden actuar como detonantes de la violencia en cada municipio: tasa de alfabetismo, tasa de urbanización, presencia guerrillera y número de guerrilleros²⁷⁷, cantidad de hectáreas baldías del Estado concedidas durante el periodo 1901-1931 dividida por el total de hectáreas del municipio, y el número de conflictos agrarios²⁷⁸, la distancia entre cabeceras municipales para establecer contigüidad, y entre la cabecera municipal y la capital departamental para medir la cercanía de la presencia estatal fuerte, y las siguientes variables políticas basadas en la elección de 1946: hegemonía liberal si este partido recibió el 80% o más de los votos en ese municipio, hegemonía conservadora en caso semejante para ese partido, control liberal y conservador cuando el partido recibió entre el 60 y el 79 % de los votos, y municipios con competencia electoral en los que cada partido obtuvo entre el 40 y el 60 % de los votos (Chacón y Sánchez, 2007: 285-286).

La selección de estas variables está determinada por su disponibilidad a nivel municipal y aunque si contribuyen al análisis, pueden no reflejar adecuadamente factores de riesgo que pretenden reflejar. Por ejemplo, la tasa de alfabetismo puede no reflejar adecuadamente la pobreza, desigualdad y la exclusión social. La cantidad de hectáreas baldías distribuidas en las décadas anteriores pueden ser un indicador de los problemas en zonas de reciente colonización, pero no refleja la posible importancia de la concentración de la propiedad rural en otras zonas, como en el Valle y el

la elección de 1970 cuando Misael Pastrana obtuvo el 40,8% de los votos, Gustavo Rojas Pinilla 39,3%, Belisario Betancur el 10,4%, Evaristo Sourdis el 8,4% y hubo 0,1% de votos en blanco. En esta elección muchos consideraron que había habido un fraude en contra del general Gustavo Rojas Pinilla lo que llevó a la creación de la guerrilla M-19, nombrada por el 19 de abril, la fecha de la elección. Si hubiera habido una segunda ronda entre Pastrana y Rojas Pinilla, probablemente muchos de los votos de Betancur y Sourdis hubieran ido a Pastrana y no hubiera habido dudas sobre la elección. Años más tarde, el ministro de Justicia de la época atestiguó la veracidad del fraude (Noriega, 1988).

²⁷⁷ Cifras obtenidas del libro pionero sobre la violencia (Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna, 1962).

²⁷⁸ Cifras obtenidas de LeGrand (1988).

Cauca. Sin embargo, esto no resta importancia ni validez al trabajo econométrico, solamente que algunos de sus resultados deben interpretarse con cautela, como lo sugieren los autores.

Los resultados para la etapa de la “violencia temprana” (Chacón y Sánchez, 2007: 287-292) muestran que la tasa de homicidios en un municipio en un año está correlacionada con la del año anterior y con la tasa en municipios vecinos, lo cual muestra una dinámica de difusión y contagio. La tasa de homicidios en 1946 es un factor que pronostica la tasa en años posteriores, lo que muestra que la violencia es persistente. La importancia de los índices políticos resalta la competencia electoral como contribuyente a la violencia, seguido del índice de control liberal y luego el conservador. Los municipios donde hubo hegemonía de alguno de los dos partidos fueron más pacíficos. Una posible interpretación de estos resultados es que la frustración del partido dividido que perdió la elección y los intentos del ganador de recuperar el botín municipal fueron detonantes de la violencia. Otro resultado interesante fue que el índice de analfabetismo estuvo inversamente relacionado con la violencia, lo que los autores explican como una muestra de que en los municipios con más gente educada había más riqueza por la cual pelear. Otra posible interpretación, que no excluye la anterior, es más simple, en municipios más educados la gente busca exigir más derechos y la satisfacción de sus necesidades básicas. La tasa de tierras distribuidas sí estuvo asociada a la violencia, pero el número de conflictos sobre tierras baldías no. Los autores interpretan estos resultados como reflejo de la debilidad del Estado en zonas de colonización reciente, pero “estos resultados contradicen las hipótesis que consideran que los conflictos sobre la tierra fueron la causa principal de la violencia” (p, 289).

La “violencia tardía” tuvo características semejantes y diferentes a la “violencia temprana”. La distancia a la capital y la proporción de la tierra baldía repartida aumentan la probabilidad de violencia durante ambos periodos de violencia. Las variables políticas dejan de ser importantes, excepto la de control liberal, aunque contribuye menos a la violencia en el segundo periodo, cuando la presencia guerrillera es el factor más importante: “a partir del alto poder explicativo de las variables de presencia guerrillera, podemos concluir que las características municipales más importantes, las cuales determinaron la presencia de violencia en la segunda etapa, fueron las características que permitieron la formación y consolidación de grupos guerrilleros y no las características políticas del municipio” (Chacón y Sánchez, 2007: 294).

Para terminar los autores concluyen: “todos los resultados anteriores muestran cómo factores locales previos a La Violencia, ya fueran estos geográficos,

espaciales o políticos, influenciaron la violencia y su intensidad durante el periodo” (p.297).

Sánchez y Núñez (2007) estudian el segundo periodo de tasas de homicidios altos generado por el narcotráfico y las políticas contra esa actividad, utilizando técnicas de econometría espacial semejantes a las usadas por Chacón y Sánchez (2007). Este estudio incluye, además de los homicidios, otros delitos como las extorsiones, los secuestros, hurtos, y demás delitos contra el patrimonio, y las conclusiones son semejantes: “a) la existencia de una fuerte correlación espacial entre los indicadores de conflicto y la violencia, y b) los cambios en los indicadores de violencia a nivel local o de grupos de municipios vecinos están precedidos por la actividad previa de grupos armados ilegales” (p.110). Además, “los estudios econométricos mostraron que en todos los delitos se presenta persistencia y difusión espacial [...] Los delitos contra el patrimonio, además de los factores de persistencia y difusión, son explicados por la eficiencia de la justicia y por variables sociales como la distribución de la propiedad y la pobreza” (p. 110). Otra conclusión importante es que la dinámica del conflicto afecta no solamente la violencia directa generada por el conflicto sino que se expande a otras violencias por medio de los mecanismos de difusión y contagio. Sánchez y Núñez (2007: 111) utilizan este resultado para apoyar la hipótesis del choque externo de Gaviria (2000): “Los mecanismos de difusión de la actividad criminal, que se inician con un choque inicial sobre la tasa de homicidios y secuestros, se transmiten espacial y temporalmente, elevando así la tasa de homicidios (o secuestros) del conflicto y homicidios (o secuestros) “comunes” llevando la explicación de la violencia a una causa única. Esta falsa separación –que también ha sido cuestionada por otros autores (ver Llorente y Escobedo, 2001)– ha conducido a explicar las altas tasas de crimen violento existentes en Colombia como producto de “la cultura de la violencia” o de la “intolerancia” de los colombianos” (p. 111). Es claro que Sánchez y Núñez concluyen que los colombianos no son violentos.

13.3. CONCLUSIONES

La conclusión de que de acuerdo con algunos criterios Colombia no es un país culturalmente violento puede tener varias consecuencias. A nivel personal, permite que los colombianos se sientan mejor y que consideren injusta la desconfianza que puedan enfrentar en el resto del mundo. Esto es psicológicamente positivo para muchos. Sin embargo, las consecuencias más importantes tienen que ver con los procesos de formulación de políticas. Una es concluir que el gobierno no puede hacer nada al respecto:

“si el aumento en los homicidios surge del choque externo causado por el aumento internacional de la demanda de cocaína, y no somos diferentes del resto de países latinoamericanos, no hay nada que podamos hacer al respecto”. Esto implica aceptar fatalistamente una alta tasa de homicidios. Otra es identificar los factores de riesgo de la sociedad y proceder a formular políticas que los disminuyan, las cuales requieren reformas sustanciales en el sistema político y económico colombiano.

Lo anterior demuestra la importancia de mirar críticamente los homicidios en el país. Como se vio, la tasa de homicidios en 1946 era de 6, muy baja de acuerdo con los estándares actuales, y a partir de ese año, al surgir *La Violencia*, empezó a subir rápidamente. Hace cerca de treinta años “Losada y Vélez (1988 y 1989) calcularon las tasas de homicidio entre 1955 y 1988 y muestran que en 1958, al comienzo del Frente Nacional, alcanzaron un punto máximo de 51.5 por cada 100.000 habitantes. La tasa de homicidios declinó continuamente durante los años sesenta y comienzos de los años setenta y tuvo su punto más bajo en el período 1973-1975, en alrededor de 16.8 por cada 100.000 habitantes. Desde finales de los años setenta la tasa de homicidios aumentó continuamente a un ritmo muy acelerado, llegando a 62.8 por 100.000 en 1988.

Losada y Vélez (1988, 1989) también muestran que, de acuerdo con información de las Naciones Unidas sobre 70 países, entre 1955 y 1969 la tasa de homicidios de Colombia estaba entre las cinco más altas, mientras que en el período 1970-1978, el cual puede considerarse como pacífico, Colombia ocupaba entre la sexta y la décima posición. Después de 1978 la tasa de homicidios saltó de nuevo a los primeros cinco puestos, llegando a la tercera posición en 1988, detrás solamente de El Salvador y Zimbabue” (Thoumi, 1994: 66). En otras palabras, durante los años de baja violencia durante los setenta, la tasa de homicidios de Colombia estaba entre las más altas del mundo. Es de notar que *La Violencia* de mediados del siglo XX resultó en la muerte violenta de alrededor del 2% de la población²⁷⁹, un porcentaje comparable al de los muertos durante la guerra civil de los Estados Unidos (1861-1865).

Como bien mostraron los trabajos coordinados por Sánchez (2007), el aumento en las tasas de homicidios durante *La Violencia* tuvo patrones regionales diferentes y se caracteriza por su difusión, contagio y persistencia. La tabla V-1 muestra las tasas de homicidios entre 1960 y 2006. A pesar de que

²⁷⁹ Como se podría esperar, las estimaciones de las muertes violentas durante *La Violencia* son poco confiables. Fisher (1999) estima entre 200.000 y 300.000 muertes. La población de Colombia durante los años de *La Violencia* estaba entre 10 y 12 millones de habitantes.

al pasar *La Violencia*, las tasas bajaron sustancialmente; en el período de tasas más bajas, entre 1967 y 1974, se mantuvieron entre 19 y 22, con un solo año por debajo de 20. Estas tasas fueron más de tres veces mayores que la de 1946, lo que muestra que *La Violencia* cambió drásticamente y que en Colombia era una tasa normal o “natural” de homicidios.

Tabla XIII-1
Colombia - tasa de homicidios /100.000 Habitantes
1960-2006

60-69		70-79		80-89		90-99		00-06	
Año	Tasa	Año	Tasa	Año	Tasa	Año	Tasa	Año	Tasa
1960	28	1970	20	1980	32	1990	66	2000	63
1961	30	1971	21	1981	37	1991	76	2001	60
1962	23	1972	22	1982	36	1992	75	2002	66
1963	24	1973	21	1983	32	1993	73	2003	53
1964	23	1974	22	1984	42	1994	70	2004	45
1965	23	1975	23	1985	41	1995	65	2005	39
1966	22	1976	24	1986	48	1996	68	2006	37
1967	21	1977	26	1987	52	1997	64		
1968	20	1978	26	1988	61	1998	57		
1969	19	1979	28	1989	65	1999	59		

Fuente: DANE, Policía Nacional, cifras compiladas y suministradas por Mauricio Rubio

La tabla también muestra que el segundo aumento, asociado al narcotráfico, hizo que la tasa de homicidios subiera a niveles extraordinariamente altos los cuales llegaron a su máximo en 1991 y se mantuvieron por encima de 57 por 100.000 habitantes hasta el 2003. La persistencia de altas tasas ha sido muy fuerte y aunque han bajado desde esa fecha, aún son muy altas.

Es interesante anotar que actualmente, existe un consenso respecto a que en 2014 México tiene niveles de violencia muy altos y con frecuencia se compara esta situación con la de Colombia en los años ochenta y noventa. Sin embargo, la tasa de homicidios en Colombia en 2012 fue de 30,8 por 100.000 habitantes, la cual fue “solamente” el 43% más alta que la “altísima” de México (21,5), que es igual a la tasa baja colombiana de principios de los años setenta, antes del surgimiento del narcotráfico. La tasa colombiana de 2012, aun después de su gran caída, fue la décima más alta entre 193 Estados miembros de la ONU más 26 territorios y regiones autónomas (ONUDD, 2014). No hay duda de que el surgimiento del narcotráfico fue un detonante de la violencia homicida en el país, pero eso no implica

que los niveles anteriores fueran “normales” o “naturales”, es decir, que fueran independientes de la estructura física y de sus normas y órganos sociales que determinan la vulnerabilidad del país, la cual aumentó cuando Colombia concentró la industria de la cocaína ilegal.

Los Estados Unidos son conocidos como el país desarrollado con la tasa de homicidios más alta. El prohibicionismo a las drogas y al alcohol generó aumentos en las tasas de homicidios. El país “había experimentado una disminución gradual en la tasa de crímenes graves durante la mayor parte del siglo XIX y durante la primera década del XX. La tasa de homicidios en las ciudades grandes aumentó de 5,6 por 100.000 habitantes en la primera década a 8,4 en la segunda, cuando se aprobó la Ley de Harrison contra los Narcóticos y la prohibición al alcohol se implantó en muchos estados y se establecieron controles al alcohol debido a la guerra. La tasa de homicidios aumentó a 10 por 100.000 habitantes durante los 1920s, un 78 por ciento de aumento sobre el periodo anterior a la Prohibición” (Thornton, 1991b). El trabajo de este autor, un economista libertario reconocido, es muy bueno y utiliza métodos rigurosos, pero aun así, su paradigma influye su visión, exagerando el aumento en las tasas de homicidios después de la prohibición, porque 10 es en efecto 78,5% mayor que el 5,6%, que es la cifra de la primera década, pero no de la segunda. Si para Thornton la prohibición empezó en la década de 1910, entonces el aumento en esa década fue de 50,6%, pero si empezó en 1920, el aumento fue de solo el 19% en la década que terminó en 1930. El problema es decidir cuándo empezó la prohibición. El primer estado que prohibió el alcohol fue Maine en 1851 y esa prohibición a nivel estatal avanzó, pero no sistemáticamente, de manera que cuando la prohibición federal se estableció en 1920 ya había 27 de los 48 estados en los que el alcohol estaba prohibido, pero los estados “mojados” en los que el alcohol no estaba prohibido incluían la gran mayoría de las ciudades grandes, mientras que los “secos” eran preponderantemente rurales (Musto, 1993: 96).

El trabajo econométrico de Miron (1999), con largas series de tiempo, estimó econométricamente el impacto del prohibicionismo sobre la tasa de homicidios en los Estados Unidos y concluyó que estuvo probablemente entre 25 y 75% por ciento más alta de la que existiría si las leyes prohibicionistas no hubieran existido. Es interesante que las tasas de homicidios en los Estados Unidos hayan disminuido sustancialmente desde su máximo de 10 por 100.000 habitantes en 1993, a 6 en 2007²⁸⁰. Otras fuentes pre-

²⁸⁰ http://www.census.gov/compendia/statab/cats/law_enforcement_courts_prisons/crimes_and_crime_rates.html

sentan una tasa menor de 5 en 2009²⁸¹. Si las estimaciones de Miron son acertadas, en 1993 la represión al alcohol y luego a las drogas psicoactivas adictivas aumentó entre 2 y en 4,3 puntos la tasa de homicidios por 100.000 habitantes y en 2007-2009 entre 1,25 y 2,58 puntos.

Es de notar que aunque el promedio de la tasa de homicidios para el país en los años veinte fue de 8,4 por 100.000, la variación fue enorme. En efecto, muchas ciudades, especialmente en el norte del país y más que todo en Nueva Inglaterra, tenían tasas de homicidios muy bajas, por ejemplo, Boston tenía 2 por 100.000 habitantes. Sin embargo, algunas ciudades tuvieron tasas altísimas, comparables a las de los países que hoy tienen las tasas más altas. Como se muestra en el capítulo décimo, en 1926 Chicago y Nueva York, las ciudades más relacionadas con el prohibicionismo al alcohol, no estaban entre las 19 ciudades más violentas, es decir, sus tasas estaban por debajo del 18.1%.

Estas cifras muestran que, si bien es cierto, la violencia y la criminalidad en Colombia se difunden, contagian y persisten, el problema grave es que esos procesos han generado en el país aumentos en la tasa de homicidios mucho más altos que en la gran mayoría de los países del mundo, y que hayan sido muy difíciles de bajar. Es decir que las defensas proporcionadas por las normas legales y sociales, y por los órganos tanto del Estado como los de la sociedad civil son muy bajas, por lo que el contagio, difusión y persistencia de la violencia es mucho más fuerte que en otros lugares. Por eso la difusión en Colombia ha sido no solamente de los homicidios y del narcotráfico, sino que se extendió al crimen organizado que ha diversificado sus actividades, trascendiendo el narcotráfico, y otros crímenes y violencias han aumentado. Es cierto que las cifras preliminares de la tasa de homicidios de 2014 son muy alentadoras y que posiblemente la tasa para este año sea alrededor de 26, pero esta es aún muy alta.

Como bien mencionan los autores reseñados, las altísimas tasas de homicidios que se han experimentado no han sido en todo el territorio sino en algunas ciudades y regiones. Pero esos estudios también muestran que dichas tasas se desplazan de región en región lo cual muestra que todas las regiones del país son vulnerables, y aunque no tengan tasas de violencia alta, podrían llegar a tenerlas.

²⁸¹ <http://www.disastercenter.com/crime/uscrime.htm>

13.4. **ADDENDUM: A PROPÓSITO DE LAS CIFRAS SOBRE LA GUERRA DE LOS MIL DÍAS**

Sánchez, Díaz y Formisano (2007), refiriéndose a la Guerra de los Mil Días afirman que “según cálculos de Ramsey (2000), entre 1898 y 1902 hubo cerca de 80.000 muertos, aproximadamente el 2% de la población de la época” (p. 65). Un porcentaje igual al que comúnmente se estima para los muertos durante la guerra civil de los Estados Unidos (1861-1860). De este total 2 de cada 3 muertes se debió a las enfermedades contagiosas que azotaron a los combatientes (<http://www.pbs.org/civilwar/war/facts.html>).

Sin embargo, al final de su ensayo estos autores dan otra cifra: “murieron más de 70.000 personas, de los cuales solo un pequeño porcentaje era combatiente. El resto fue el resultado del incremento global de la violencia, originado por los mecanismos de difusión y contagio señalados en el documento. En este mismo periodo aumentaron el pillaje, el robo y los crímenes de piromanía perpetrados por la guerrilla y los grupos de combatientes que habían perdido todo ideal” (p. 109). De acuerdo con esta estimación, la tasa de muertes violentas durante la guerra de los mil días excedió sustancialmente la de la guerra civil de los Estados Unidos.

En contraste con esta conclusión, Posada Carbó (2006: 58) tiene una versión diferente: “como lo ha observado David Bushnell, incluso si se toma en cuenta la máxima cifra, todas la guerras civiles juntas del siglo XIX en Colombia habrían producido menos muertes que la guerra civil, tanto en términos absolutos como relativos”²⁸². Este aserto sobre los términos absolutos no dice nada. El censo de 1960 en los Estados Unidos estimó una población de más de 31.443.000 personas, la cual era 10 veces mayor que la promedio de Colombia durante el siglo XIX. Además, la afirmación sobre los términos relativos atribuida a Bushnell podría ser cierta solo si la guerra de los mil días no se cuenta como del siglo XIX. Sobre esta guerra no hay un consenso con respecto a si empezó en 1898 o en noviembre de 1899, lo cual le resta importancia al aserto, porque la comparación de la guerra civil estadounidense no debe hacerse con la serie de guerras o enfrentamientos del siglo XIX, que fueron principalmente pequeños enfrentamientos que duraban muy corto tiempo, sino con la Guerra de los Mil Días, que es la guerra civil más importante y mejor organizada de la historia colombiana²⁸³. Aunque la cifra de 80.000 muertes sea comparable

²⁸² Lamentablemente Posada Carbó no proporciona la cita de Bushnell.

²⁸³ Comentando las guerras civiles del siglo XIX, Deas (2004: 38) explica: “la cuenta clásica suma nueve guerras civiles generales y 54 revoluciones locales en el primer siglo de vida independiente (Arboleda, 1907)”. El libro del Museo Nacional de Colombia (2001)

en términos relativos con la de la guerra civil de los Estados Unidos no hay una base sólida que permita saber si la guerra en Colombia fue más o menos violenta que la de los Estados Unidos. Sin embargo, si esa estimación es válida, bastaría con que hubiera habido 26.700 muertes violentas durante esa guerra en Colombia para que estas fueran comparables a las de la guerra civil de los Estados Unidos.

Al revisar la literatura sobre la Guerra de los Mil Días la conclusión es que no se sabe que tan violenta fue. Revisando a Ramsey (2000: 71) se encuentra que “el cálculo de las bajas ocasionadas por la Guerra de los Mil Días varía entre 100.000 y 150.000. Sin embargo, ningún historiador ha emprendido un recuento serio²⁸⁴ [...] Aun cuando se haya aumentado la cifra probable de 50.000 muertes, la proporción de la mortandad y de devastación interna fue devastadora”²⁸⁵. Es interesante que los estudios más conocidos sobre la Guerra de los Mil Días tratan muchos temas, pero no pretenden estimar las muertes ocurridas en esa guerra²⁸⁶.

sobre todas las guerras civiles del siglo XIX estudia solo ocho, incluyendo la de los mil días.

²⁸⁴ Riascos Gruesso (1950: 335) tiene el cálculo más alto con 150.000 y Henao y Arrubla (1967: 815) es el cálculo promedio con 100.000.

²⁸⁵ La nota de pie de página anterior y la referencia a la “cifra probable” sugiere que Ramsey utilizó otras referencias las que no encontré en su texto (nota del autor).

²⁸⁶ Caballero (1980), González (1998), Sánchez y Aguilera (2001).

Capítulo décimo cuarto

COMENTARIOS DE ABOGADO DEL DIABLO A CREENCIAS COMUNES EN EL IMAGINARIO COLOMBIANO

14.1. INTRODUCCIÓN

Como se elaboró en los capítulos primero y segundo, las posiciones que la gente toma con respecto a los temas asociados a las drogas psicoactivas están altamente influenciados por las intuiciones forjadas por las inclinaciones, sentimientos y vivencias personales que son validadas por la razón. Por eso las razones comúnmente aducidas por estudiosos y forjadores de opinión colombianos para explicar por qué el país concentró la industria de cocaína ilegal son en su mayoría exculpatorias y justificativas. Una amplia razón justificativa es que las políticas hacia la cocaína, marihuana, heroína y otras drogas son impuestas desde el extranjero y que el país es impotente para lograr que tengan éxito o para cambiarlas. Estos discursos se han convertido en creencias enraizadas en el imaginario de los colombianos. Muchas de las razones sobre los fenómenos asociados a las drogas ilegales se dan sin especificar las teorías o modelos en los que están basadas. Por eso no es posible identificar los supuestos implícitos y los paradigmas subyacentes usados para llegar a las afirmaciones presentadas, y aunque es posible encontrar supuestos consistentes con cada aserto no se puede saber cuáles son los que tenían en mente los autores. Solamente es posible identificar diversos supuestos que concuerdan con la afirmación emitida. En este capítulo se analizan muchas de las creencias generalizadas y actuando como abogado del diablo se intenta mostrar sus debilidades frente a posiciones opuestas. En esta forma se muestra la importancia de los paradigmas y el peso de las intuiciones fundamentadas en la personalidad, las emociones y las vivencias en la formación del imaginario.

14.2. LAS POLÍTICAS COMO INSTRUMENTO DE DOMINACIÓN

14.2.1. “Las políticas de drogas son impuestas por los Estados Unidos y otros países del primer mundo y socavan la soberanía nacional”

El tema de la soberanía, como el de la corresponsabilidad es complejo y difícilmente condensable en frases simples. La soberanía tradicional requiere

suponer que cada país tiene un gobierno que controla su territorio, que tiene el monopolio de la fuerza, y que tiene el derecho a que otros gobiernos no interfieran en sus asuntos internos. En el mundo globalizado este concepto ha colapsado porque al aumentar enormemente las relaciones económicas y sociales entre los ciudadanos de los distintos países, lo que ocurre en uno tiene repercusiones en otros. Además, en el mundo de economía globalizada muchas empresas transnacionales, burocracias multilaterales, las ONG y organizaciones religiosas tienen la capacidad de restringir el poder de los gobiernos. Hoy no existe soberanía sino interdependencia y la intervención entre los países es mutua, y no solamente entre gobiernos sino entre ciudadanos y muchas organizaciones como las mencionadas.

En Colombia y otras partes de América Latina se tiene certeza de que los Estados Unidos buscan intervenir en estos países para beneficiarse, y las diversas razones expresadas reflejan una relación asimétrica, que sin duda existe. Sin embargo, actuando como abogado del diablo es fácil ver que desde el otro lado se presentan argumentos semejantes. Por ejemplo, desde los EE.UU. se puede argumentar que los latinoamericanos son los que socavan la soberanía de ese país porque lo que Estados Unidos ha hecho, ejerciendo su soberanía, es prohibir ciertas drogas en su territorio. Aunque sin duda se pueda y deba debatir si esas políticas son o no convenientes para los Estados Unidos, el hecho es que si el país es soberano, tiene derecho a tenerlas. Entonces desde su perspectiva, el problema es sencillo: “nosotros decidimos prohibir las drogas en nuestro territorio. Ustedes pueden argumentar que esas políticas son malas, pero lo que ustedes implícitamente nos dicen es: “si ustedes los gringos prohíben las drogas, nosotros les inundamos su mercado con contrabando”. La cuestión entonces es ¿qué país le socava la soberanía a qué país? La respuesta simple es que ningún gobierno tiene la capacidad de evitar que todos lo hagan. Lo que pasa es que en el mundo globalizado la capacidad de los gobiernos para hacer cumplir muchas de sus normas se ha debilitado y al sentirse incapaz la gente se siente víctima y busca soluciones externas. En el caso de las drogas psicoactivas en el continente americano siempre se ha sabido que el responsable es el otro, lo cual es un resultado esperado del enfrentamiento de mentes rectas con creencias opuestas generadas por vivencias diferentes.

14.2.2. “Las políticas de drogas son un instrumento del imperialismo”

“Las políticas de drogas han sido instrumentos de dominación de minorías y de pueblos, especialmente los latinoamericanos”. Esta afirmación tiene dos vertientes, la pri-

mera, que se ha usado para controlar y dominar a las minorías raciales y étnicas dentro de los Estados Unidos y la segunda que las agencias de seguridad de los Estados Unidos, especialmente la CIA, están involucradas en el narcotráfico y utiliza el narcotráfico para financiar sus actividades externas.

A. Mecanismos de control interno

En los Estados Unidos hay estudios que muestran que las políticas contra las drogas se han aplicado de manera discriminatoria en contra de comunidades que implícitamente se consideran una amenaza a la corriente principal de la sociedad americana. Por ejemplo, Lusane y Desmond (1991) muestran que estas políticas han sido aplicadas con mucho más rigor en las comunidades negras, lo cual atribuyen al racismo, acompañado de la complicidad implícita del gobierno con grandes grupos traficantes que se benefician del negocio ilegal. Este argumento, que puede tener fundamentos comunes con la afirmación referente al control de la América Latina, es muy diferente, pues no pretende que exista una conspiración dentro del gobierno federal en la formulación o implementación de las políticas. Lo que se arguye es que en la aplicación de la ley los prejuicios (intuiciones) juegan un papel muy importante, especialmente dentro de las policías locales encargadas de hacer cumplir las leyes. Muchos de estos prejuicios están muy influenciados por el temor a la otredad, los que son diferentes y que se ven como posibles enemigos.

La evidencia con relación al encarcelamiento de minorías negras e hispanas es contundente. En 2012 la población en prisiones federales y estatales era 36,5% negra, 33,1% blanca, 22,0% hispana y 8,4% de otras etnias o razas. De acuerdo con la oficina del censo²⁸⁷, en 2013 la población blanca no hispana era el 63% del total, la hispana 16,9%, la negra no hispana 13,1% y el resto 7%. Las proporciones de los negros e hispanos encarcelados eran 178% y 30% mayores que su proporción en la población total. La probabilidad de ir a prisión por lo menos una vez durante la vida era de 1 en 9 para el total de varones, pero de 1 en 17 para los blancos, 1 en 3 para los negros y 1 en 6 para los hispanos. La de las mujeres era 1 en 56 para el total, 1 en 111 para las blancas, 1 en 18 para las negras y 1 en 45 para las hispanas²⁸⁸. Además un número importante de estados, especialmente en el sur del país, quitan los derechos al voto, subsidios de vivienda y de educación, y otros beneficios a quienes hayan cometido una felonía

²⁸⁷ <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/00000.html>

²⁸⁸ http://sentencingproject.org/doc/publications/inc_Trends_in_Corrections_Fact_sheet.pdf

(delito mayor). En muchos casos estos derechos se pierden de por vida. Estas cifras muestran que las políticas de drogas han sido una forma en la que los estados han extendido la segregación del pasado y una forma de dominación de las minorías raciales que terminan formando una subclase social con gran dificultad para conseguir empleo y con muy buenas destrezas criminales, muchas de ellas aprendidas en la cárcel. El estado de la Florida es un caso interesante en el que las consecuencias imprevistas de esas políticas han sido enormes. Ese fue el estado que definió la elección que G. W. Bush ganó en 2000 por 537 votos sobre Albert Gore en una votación de 5.963.110 votos. Allí la cuarta parte de los electores varones negros había perdido su derecho al voto por haber cometido una felonía o sea un delito mayor, la mayoría de los cuales eran delitos de drogas. En Florida el voto de los negros fue del 82% por Gore, por lo que si hubieran podido votar, el presidente hubiera sido Albert Gore e hilando un poco más fino, la guerra en Irak justificada por la ficticia acumulación de armas de destrucción masiva por Saddam Hussein, no hubiera tenido lugar.

Infortunadamente, después de 150 años en los Estados Unidos ha sido imposible asimilar a muchos de los descendientes de los inmigrantes involuntarios (esclavos) y de los residentes originales conquistados (indígenas) y aunque ha habido importantes avances en la integración social desde que el gobierno federal aprobó las actas de derechos civiles durante los años sesenta, la constitución del país le da a los Estados una gran autonomía que ha permitido que estos mantengan o establezcan políticas de facto segregacionistas. Por eso, me atrevo a afirmar que la guerra civil de 1861-1865, cuyo conflicto principal fue sobre la discriminación racial, aún no ha terminado.

B. Las drogas y la CIA

El uso de las drogas de parte de agencias de seguridad nacional no es nuevo en el mundo, y de hecho ha sido muy común. Lo que frecuentemente sucede es sencillo: cuando se está luchando por una causa “suprema” como la seguridad y supervivencia de la sociedad, y se cree que hay enemigos externos o internos, es fácil encontrar individuos con mentes rectas dispuestos a sacrificar principios que consideran menos importantes. Los funcionarios que trabajan en la seguridad nacional desarrollan contactos y vínculos con el bajo mundo, incluyendo narcotraficantes, traficantes de armas, lavadores de dinero y otros. Para algunos de ellos, la lucha por la liberación o la seguridad nacional tiene prioridad sobre la guerra contra las drogas. Por eso, no sorprende que las drogas ilegales hayan sido usadas, y se usen frecuentemente para debilitar al enemigo o generar fondos para financiar la lucha por la causa “superior”.

Jordan (1999: 62-70) documenta como China, la Unión Soviética y Cuba utilizaron las drogas como arma estratégica. Este y otros trabajos también han documentado la participación de la CIA en el narcotráfico en Nicaragua y otros países centroamericanos (Scott y Marshall, 1991, Calvo Ospina, 2010) y en Vietnam, Laos y Paquistán (McCoy, 2003). El escándalo Irán-Contra de 1985 es el caso más conocido. The National Security Archive, The George Washington University (2014) resume este episodio que empezó con una exportación de armas a Irán a cambio de la liberación de unos ciudadanos estadounidenses secuestrados por un grupo con vínculos con ese país. El teniente coronel Oliver North del Consejo de Seguridad Nacional fue el principal coordinador de la operación, que vendió a Irán armas que ese país deseaba, lo cual era ilegal, y desvió parte de esos fondos a la Contra de Nicaragua, lo cual también era ilegal. Este arreglo fortaleció los vínculos de la Contra con la CIA y la DEA. Webb (1998) en un famoso libro de periodismo investigativo argumenta que los órganos de seguridad de los Estados Unidos, incluyendo la CIA, el FBI y la DEA colaboraron o por lo menos se hicieron los de la vista gorda con respecto al tráfico de cocaína que ese grupo guerrillero estaba usando para financiar sus actividades. Las exportaciones de la Contra inundaron el mercado de crack en el sur de California y contribuyeron a la epidemia de crack entre la comunidad negra de ese estado.

Como siempre, las reseñas de eventos de esta clase dejan varios puntos claves sin respuesta: primero, si estas actividades fueron resultado de políticas formales de la CIA, FBI y de la DEA o simplemente resultado de la decisión de operadores con mentes rectas en el lugar de los hechos, que actuaron porque consideraron que hacían el bien a su nación, o de sus superiores. Segundo, si fueron los superiores quienes dieron órdenes informalmente, por debajo de cuerda, para llevar a cabo la operación, o si simplemente se hicieron los de la vista gorda y no delataron a sus subalternos porque aprobaban sus actividades pero podían alegar que eran ignorantes al respecto. Y tercero, si el posible uso de drogas para financiar programas de seguridad haya sido un obstáculo para cambiar políticas. Sin embargo, ninguno de los estudiosos de este tema argumenta que la posibilidad de usar las drogas para financiar algunas operaciones de seguridad nacional haya sido un factor en la formulación de la guerra contra las drogas. Solamente consideran que esa política creó la oportunidad para financiar dichos programas, especialmente cuando eran ilegales e iban contra las políticas oficiales del Congreso y de la presidencia de la República.

El vínculo entre drogas y grupos armados subversivos o gobiernos que enfrentan conflictos armados es muy común. Es de notar que en el caso

de Nicaragua, los sandinistas también utilizaron las drogas para financiar parte de su lucha contra los contras (MacDonald, 1989: 34, Gugliotta y Leen, 1990, Cap, 16). Vínculos semejantes se han documentado entre la industria ilegal y los talibanes, los rebeldes chechenos y kosovares y otras organizaciones semejantes. En el Perú Vladimiro Montesinos lo utilizó para financiar el ejército (Dammert Ego-Aguirre, 2001, Rospigliosi, 2001). Para las guerrillas colombianas las drogas han sido una de las armas en su política en su esfuerzo para utilizar “todas las formas de lucha”. Los paramilitares colombianos han hecho lo mismo.

No se trata de exonerar los posibles usos de las drogas como armas estratégicas por la CIA u otras organizaciones, simplemente, hay que resaltar dos puntos: primero, que no es sorprendente que ese uso se haya dado en un campo en el que el enfrentamiento entre paradigmas y cosmovisiones es tan fuerte, que se tiende a satanizar al adversario, y en el que es imposible tener un debate razonable. Y segundo, que no hay manera de demostrar que dichas acciones hubieran sido resultado de políticas de la CIA u otras agencias aprobadas por el presidente o por el director de esos organismos.

Para terminar, vale la pena resaltar que para utilizar las drogas como un arma es necesario que la organización que lo haga tenga un espíritu de cuerpo que permita que los ingresos de las drogas ilegales sean utilizados para avanzar en los fines de la organización y para el enriquecimiento personal de sus miembros. Por eso, para utilizar los fondos ilegales con esos fines se requiere que quienes lo hagan tengan mentes que no permitan dudar de la rectitud y justificación de sus acciones. Es interesante anotar que en el caso muy publicitado de los soldados del ejército colombiano que encontraron una gran caleta de las FARC con dineros del narcotráfico el 18 de abril de 2003, ellos simplemente se apropiaron de los fondos y en ningún momento consideraron que esos dineros debían beneficiar al Estado o a la sociedad colombiana en su lucha contra las FARC o contra el narcotráfico²⁸⁹. Lo mismo ocurre con la corrupción de los organismos encargados de hacer cumplir las leyes contra las drogas. En todos estos casos los fondos generados por el tráfico ilegal se utilizan en el beneficio particular mientras que cuando las agencias de seguridad han estado involucradas, por lo menos una gran parte de los fondos obtenidos ilegalmente se utili-

²⁸⁹ El informe de Bedoya Lima (2013) sobre soldados prófugos que sacaron grandes sumas de la famosa caleta de las FARC es muy revelador. Uno de ellos se ufana de haber “coronado”, sacado a sus padres de Colombia y hecho una nueva vida en otro país. Además, “no piensa regresar nunca a Colombia y cree que la condena es una injusticia porque no hubo robo, peculado ni apropiación indebida. ‘Era lo que nos correspondía por tantos días de sacrificio’, concluye”.

zan en la lucha por obtener una “meta superior” y no el beneficio monetario individual. Cabe preguntarse, entonces, ¿cuál de los dos fenómenos es más peligroso para la sociedad? No creo que esta pregunta tenga una respuesta fácil o única.

Los casos reseñados resaltan la importancia de las causas supremas en la toma de posición de la gente. Estas causas generalmente están influenciadas por sentimientos muy fuertes que ennegrecen a la gente. En Colombia y los Estados Unidos el temor y muchas veces el deseo de venganza determina esas posiciones. Por ejemplo, en Colombia la oposición al proceso de paz con la FARC refleja estos y otros sentimientos muy fuertes del 45% de la población que votó en la elección presidencial de 2014. En Estados Unidos en diciembre de 2014 la senadora Dianne Feinstein divulgó un informe de 6.000 páginas elaborado para el Congreso sobre el uso de la tortura en las guerras de Irak y Afganistán. El 76% de los ciudadanos encuestados consideraron que el informe no debió hacerse público, el 17% apoyaron el uso frecuente de técnicas de tortura, el 40% algunas veces, el 19% raramente, y solamente el 20% consideró que nunca debían usarse (Thiessen, 2015). Esto en una sociedad que se considera democrática y respetuosa de los derechos de la gente, pero en la cual el temor generado por la otredad hace que deshumanice a sus enemigos. Los conflictos del Medio Oriente son otro ejemplo, más grave, de esta condición.

14.2.3. Nuestra Guerra Ajena

“Las políticas represivas contra las drogas son un pretexto de los Estados Unidos para tener presencia en América Latina y controlar a sus gobiernos y a sus recursos naturales.” Afirmaciones como esta son comunes y consistentes con creencias sobre la gran importancia de la América Latina para los Estados Unidos como abastecedora de recursos básicos y fuente de la riqueza de ese país. Esta posición es concordante con el paradigma marxista y de la teoría de la dependencia y con las intuiciones basadas en las vivencias personales que intuyen que la riqueza se obtiene de la explotación de otros y de los recursos naturales. Por eso, no es necesario estudiar en detalle la historia del prohibicionismo en los Estados Unidos y en el resto del mundo y la del RICD, lo que se hace en la segunda parte de este libro²⁹⁰. La afirmación también implica que el gobierno de los Estados Unidos tiene la capacidad y la voluntad de mantener secreta por

²⁹⁰ De acuerdo con quienes tienen esta posición, personas como yo somos creyentes o mercenarios que trabajamos para el imperialismo, o si por casualidad somos académicos honestos que buscamos aprender, terminamos siendo simples idiotas útiles al imperialismo.

mucho tiempo una conspiración para explotar los recursos naturales de América Latina y que además está dispuesto a gastar sumas enormes persiguiendo consumidores y traficantes de drogas para lograr su objetivo.

Los costos de mantener a 700.000 presos por delitos de drogas en las cárceles de ese país son enormes²⁹¹. Pero costos totales de la guerra contra las drogas en los Estados Unidos no son fácilmente estimables, porque en realidad no hay un presupuesto consolidado contra las drogas: los gastos provienen de los presupuestos del gobierno federal, estatal y municipal (condados y ciudades) y cada uno de ellos tiene muchas agencias que gastan de manera descoordinada con las demás y que tienen diferentes criterios para clasificar sus gastos. A los costos de los presos por drogas se suman los de las detenciones anuales de más de 1.600.000 personas por droga, más los de los presos que no están detenidos por drogas pero cuyos crímenes están relacionados con el tráfico o con su propio consumo de drogas y los costos de operar el sistema de justicia para todos esos casos, más los costos de supervisión a quienes tienen libertad condicional. Aun así, la Drug Policy Alliance estimó en 2002 un costo total anual de más de USD40.000 millones y Drug Sense estima para 2010 una cifra un poco superior a USD50.000 millones²⁹².

Para justificar el argumento de que la meta de la prohibición a las drogas es el control de los recursos naturales, habría que demostrar primero, que debido a la “guerra contra las drogas” los Estados Unidos importan productos básicos de la América Latina a precios que compensen los costos de la “guerra” y segundo, habría que explicar por qué también prohíben drogas como las anfetaminas que se pueden producir fácilmente en ese país con el conocimiento y materiales aprendidos a manejar en cualquier curso de química en la escuela secundaria.

Castro Caycedo (2014) presenta un amplio panorama sobre como él y otros perciben el papel de las políticas de los Estados Unidos como instrumento para lograr los fines del imperialismo. Su reciente libro, *Nuestra Guerra Ajena*, es un *best seller* muy bien recibido por un amplio sector de la sociedad colombiana, por lo que vale la pena comentarlo en detalle. Este no es un libro académico y parece a medio terminar: tiene muchas citas entre comillas pero no tiene una bibliografía o referencias. Solamente afirma: “según fulano

²⁹¹ http://www.lao.ca.gov/laoapp/laomenus/sections/crim_justice/6_cj_inmatecost.aspx?catid=3 muestra los costos por preso en California en 2008-2009 los que llegaron a USD47.102. En el prólogo a Gaviria y Mejía, (Comps.) (2011) el expresidente César Gaviria da la cifra de USD450.000, la cual debe ser un error tipográfico.

²⁹² Estas estimaciones se encuentran en las páginas de internet de esas organizaciones.

o zutano tal cosa”. El libro tampoco tiene un índice ni capítulos, solamente dos grandes apartes: la presentación y lo que sería un capítulo único: Odio, miedo y marihuana. Es un libro escrito con el corazón de un muy buen escritor que es un gran intérprete de la cultura colombiana.

El libro muestra a Colombia como una víctima inerme e incapaz de actuar por si sola para defenderse del imperialismo gringo. El autor tiene opiniones muy claras sobre los Estados Unidos: en un intercambio con un piloto mercenario fumigador, este explica “los colombianos enviciaron a América” y Castro Caycedo responde “yo creo que América siempre fue viciosa y se acabó de envenenar en Vietnam” (p. 12). Su historia de las drogas en Colombia empieza en Vietnam, y presenta a Colombia como una víctima de esa guerra. Según él, en ella los soldados usaron mucha marihuana como instrumento de guerra. En su reseña de 20 páginas de la famosa, o mejor infame, masacre de My-Lai, que generó una reacción social muy fuerte contra la guerra, refiere las acciones de un sargento: “Medina, tan trabado como los demás, corría de un lado a otro dando órdenes de matar” aldeanos inermes. Realmente es la primera vez que encuentro una referencia a la marihuana como un gran estimulante para la violencia. Al terminar la guerra los soldados que regresaron buscaron marihuana en los Estados Unidos e “inicialmente algunos la encontraron en Jamaica, pero allí el orden del país les dificultó el tráfico ilegal de la yerba, otros comenzaron a producirla en forma clandestina en algunos parques naturales de California, algo en invernaderos en Kentucky, en cavernas en Alaska con ayuda de lámparas y oxígeno, pero fueron reprimidos, y finalmente –‘Oh, ¡qué gozo!’- supieron que un país llamado *Columbia*, en Sudamérica, se encontraba una de gran calidad, que crecía en el litoral Caribe” (p. 48). Aparentemente México no era una fuente importante de marihuana para el mercado estadounidense y en Jamaica había una gran gobernabilidad y un Estado que no permitió los cultivos de ganja (marihuana), y en los montes Apalaches de Kentucky se eliminaron los cultivos, aunque hayan continuado hasta hoy²⁹³. Luego llegaron los *Cuerpos de Paz*, un programa de la Alianza para el Progreso promovido por John F. Kennedy y “ellos fueron el segundo coro que selló en Colombia la imposición del tráfico de narcóticos por parte de los estadounidenses” (p. 51). En otras palabras, ningún colombiano decidió producir drogas ilegales, ¡los que lo hicieron fueron forzados a hacerlo!

La razón por la cual los Estados Unidos forzaron a Colombia a desarrollar el narcotráfico fue para luego poder tener una presencia militar en la

²⁹³ Clayton (1995) estudia el desarrollo y persistencia de la marihuana en los Apalaches.

puerta de entrada a Suramérica, para poder controlar sus enormes recursos naturales, especialmente el agua, pero también la biodiversidad. El argumento es que en un futuro relativamente cercano el agua dulce será el factor clave más escaso para el sostenimiento de la humanidad y el control de la Amazonia, el gran acuífero guaraní y los grandes yacimientos de la Patagonia permitirán a los Estados Unidos enfrentar su creciente escasez de agua (p. 61). Además, la inversión privada en Suramérica permitirá construir hidroeléctricas que abastezcan a los Estados Unidos (p. 64). El Plan Colombia no tuvo nada que ver con la drogas y fue solamente el pretexto para militarizar la región amazónica y garantizar su control.

Castro Caycedo sigue las ideas de Azzellini (2008) quien argumenta que dadas las dificultades políticas para enviar a un ejército a muchos sitios del mundo donde el Pentágono quiere intervenir, se ha optado por contratar asesores, consultores, pilotos, etc., es decir, crear ejércitos de mercenarios que quedan fuera del control político que tienen las fuerzas armadas, así, desde los años 80 “Colombia es un laboratorio experimental para el manejo privado de la guerra –según Azzellini- obedece sencillamente a que la globalización del capitalismo neoliberal impulsada por Estados Unidos está enmarcando el conflicto dentro de este sistema” (p. 54) y “la utilización de corporaciones privadas de mercenarios tiene aún más ventajas. Puesto que son delegadas y financiadas generalmente en forma directa desde Washington por el Pentágono o por el Departamento de Estado, las instituciones del gobierno colombiano no son debidamente informadas pero deben guardar silencio en torno a lo poco que saben, por lo cual invariablemente alegan que no conocen sus actividades” (p. 56).

En este contexto, las políticas contra las drogas habrían sido solamente un pretexto para la invasión silenciosa que Colombia ha sufrido por parte de los Estados Unidos a través de los mercenarios de las empresas privadas empleadas en la fumigación de plantíos de coca y otras actividades relacionadas con las drogas.

De acuerdo con este autor, otro pretexto utilizado para avanzar en el control del acuífero guaraní, ha sido la presencia de comunidades árabes en la Ciudad del Este, Foz the Iguazú y Puerto Iguazú en la Tripe Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, las que han sido asociadas a Hamas y Hezbollah. En la Patagonia muchas corporaciones han comprado grandes extensiones de tierra con el fin de controlar el agua subterránea.

La última sección del libro hace una reseña de casos en los que empresas multinacionales han sido acusadas de apoyar o financiar a grupos violentos contra la ciudadanía o a los sindicatos o a la violación de derechos

humanos por parte del Estado. Entre ella sobresalen Chiquita Banana, Occidental Petroleum, British Tobacco, Dyn Corp, Coca Cola.

El libro termina con una discusión de los acuerdos de libre comercio como otro instrumento de intervención estadounidense con fines de control imperial.

Castro Caycedo es difícil de comentar. Sin duda las grandes empresas ejercen una influencia muy fuerte sobre las políticas del gobierno estadounidense y cada vez son un desafío más grande para la democracia de ese país. También es cierto que las relaciones entre el Pentágono y muchas empresas han sido estrechas, pero el argumento fundamental de que todas las políticas de drogas han sido impuestas, simplemente desconoce la historia de las políticas de drogas en Colombia y otros lugares. Como se muestra en la segunda parte de este libro, estas han tenido y tienen apoyo en la casi totalidad de los países y no es que los Estados Unidos hayan impuesto las políticas, las han promovido, pero el mundo es prohibicionista porque la gente le teme a las drogas, independientemente de si este temor sea racional o emocional. Sé que nunca podré convencer a Germán Castro Caycedo de que su posición sobre las políticas de drogas es errada, y que la desarrollada en este libro es válida. Lo que he podido hacer es presentar un corto resumen de lo que creo que es su tesis y dejar que la historia decida. Sin embargo, es importante expresar que posiciones como la de Castro Caycedo confirman que muchos colombianos se sienten inermes frente al Estado y a los grupos armados. En sociedades fuertemente individualistas y sin cohesión social como la colombiana, no surgen los controles sociales que permitan tener un respeto por los demás y una sociedad amable. El capitalismo salvaje que, de acuerdo con Castro Caycedo, caracteriza a Colombia, no ha sido impuesto por los Estados Unidos sino ha sido resultado de la premodernidad colombiana.

14.3. LAS POLÍTICAS COMO INSTRUMENTO PARA APROPIARSE DE LAS GANANCIAS

14.3.1. “El sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico” y “los bancos se enriquecen lavando los dineros del narcotráfico”

Estas creencias están generalizadas, por ejemplo, “Los bancos de los Estados Unidos se quedan con un 95% de las ganancias” (Caballero, 1999:

147)²⁹⁴, lo cual aparentemente es un aserto claro para muchos. Sin embargo, las consecuencias son muy diferentes, si lo que se afirma es que el 95% de las ganancias del narcotráfico se depositan en los bancos o si que los bancos se conviertan en los dueños del 95% de ellas, para lo cual tendrían que expropiar a los narcotraficantes depositarios. Si lo que se afirma es lo segundo, las utilidades de los bancos aumentarían mucho, pero como eso no es así, es necesario mostrar que efectivamente los bancos obtienen enormes ganancias con los depósitos del narcotráfico. Sin embargo, es importante separar los efectos de los dineros del narcotráfico sobre el sistema financiero, de sus efectos sobre los bancos donde se depositan.

Para afirmar que el sector financiero aumenta sus ganancias por el narcotráfico es necesario demostrar primero, que debido a esa actividad los depósitos en el sistema bancario aumentan. Segundo, que la regulación a la que están sometidos los bancos les permite expandir sus préstamos con esos fondos. Y tercero para determinar si esto es importante o no, sería necesario estimar las ganancias generadas por el aumento en los préstamos y compararlas con las totales del sistema financiero. Quienes hacen las afirmaciones en cuestión nunca muestran que los depósitos en el sector financiero aumentan debido al narcotráfico. Simplemente, afirman que los narcotraficantes depositan grandes cantidades de efectivo en un banco, pagan una “comisión” a un empleado o a gerentes corruptos que se hacen los de la vista gorda, para que se camufle el depósito y concluyen que esta acción aumenta enormemente las utilidades del banco. No cabe duda que quienes presentan estos argumentos son personas inteligentes, educadas y honestas, convencidas de la rectitud de sus posiciones, pero esto es solamente un ejemplo típico de las falacias de composición en economía porque²⁹⁵:

- Al crecer en un país el porcentaje del producto interno bruto, generado por las economías ilegal e informal, aumenta la proporción de las transacciones en efectivo y la demanda por efectivo (M1 en la jerga de la economía). Esto disminuye los depósitos en los bancos y el grado de bancarización en la sociedad.
- Como los usuarios y adictos a las drogas simplemente desvían su gasto del sector legal de la economía al ilegal, no hay evidencia de que ellos al gastar en drogas en lugar de hacerlo en un supermercado, aumenten los depósitos totales del sistema financiero porque tanto el dinero gastado en un supermercado como en las drogas, termina depositado en el sistema financiero, aunque los traficantes tienden a guardar más di-

²⁹⁴ Calvo Ospina (2010) repite esta afirmación.

²⁹⁵ Los puntos a continuación están adaptados de Thoumi y González, 2007.

nero en efectivo que los supermercados, como lo demuestran las calletas llenas de dólares encontradas frecuentemente en Colombia. Más aún, los traficantes grandes y el crimen organizado tienden a depositar en paraísos fiscales en lugar de hacerlo en los bancos de sus países y además, tienden a mantener el efectivo en sus manos más tiempo, es decir tienen una mayor demanda por efectivo que los negocios legales. Lo que si aumenta sin duda, son los sobornos a los funcionarios de los bancos.

- La banca central tiene mecanismos para controlar la expansión de los depósitos. En otras palabras, si el aumento en el consumo ilegal llegase a aumentar los depósitos y la cantidad de dinero en circulación, para que este se mantuviera habría que suponer que la banca central no haría nada para controlar la expansión y que la política monetaria del mundo la estarían haciendo los narcotraficantes.
- Aunque el mercado mundial de drogas es muy grande con relación a, por ejemplo el PIB colombiano o peruano o boliviano, los flujos de capital que genera no son grandes dentro del contexto financiero mundial. Las cifras sobre el monto de las ventas mundiales en el mercado de drogas son muy débiles y tienden a sobreestimar su valor como lo demuestran trabajos académicos independientes (Reuter y Greenfield, 2001, Thoumi, 2005b). Sin embargo, aceptando las estimaciones de USD70.000 millones por año del tamaño del mercado de drogas ilegales de los Estados Unidos elaboradas por la ONDCP se llega a la conclusión de que los dineros del narcotráfico lavados en el sector financiero no representan sumas importantes para los mercados financieros.
- Es aceptado que aproximadamente el 50 o el 60% del valor agregado en drogas ilegales se genera en las dos últimas transacciones. Los vendedores en esta etapa del negocio tienden a gastar sus dineros en efectivo en centros comerciales, supermercados, etc., o en las drogas mismas pues una proporción de ellos es adicta. El resto queda para ser depositado por traficantes de diverso calado en el sector financiero. Esto dejaría una suma de unos 30 a 35 mil millones de dólares por año, lo cual es el 5% o menos del programa de rescate de los bancos en peligro de quiebra por sus préstamos de baja calidad (*“subprime”*) en 2008 y 2009 y menor al valor de las acciones transadas en un día (excluyendo bonos y otros papeles) en una de las bolsas importantes de los Estados Unidos (Wall Street o NASDAQ).
- La industria de drogas ilegales y el crimen organizado genera costos importantes al sector financiero. El crecimiento de la industria ilegal ha hecho que los gobiernos establezcan una larga serie de medidas

de control como auditorías internas y externas, requisitos de obtener información sobre los clientes (*know your client*), y otros que aumentan los costos al sector financiero. El sistema contra el lavado de activos genera costos importantes al gobierno, al sector privado y al público usuario de servicios. Estos costos son difíciles de estimar, pero los trabajos que han intentado medirlos, a pesar de obtener medidas bastante burdas, producen cifras sustanciales. Estos costos incluyen las auditorías externas, elaboración y análisis de informes sobre depósitos sospechosos o de más de US\$10.000 en efectivo, gastos en los bancos para obtener información y cumplir con los requisitos de “conocer a sus clientes”, gastos en abogados, auditorías, entrenamiento a sus funcionarios, etc. Reuter y Truman (2004) estiman que en los Estados Unidos el costo anual de cumplir con las condiciones requeridas por el programa contra el lavado de activos suma aproximadamente USD7.000 millones repartidos en USD3.000 millones pagados por el gobierno, USD3.000 millones por el sector privado y US\$1.000 millones por los usuarios. Estos autores explican, además, que su estimación posiblemente subestima los costos a la economía estadounidense porque no incluye los costos de algunos sectores cuya competitividad internacional se ha visto deteriorada por los costos del programa y los costos enfrentados por algunas personas como inmigrantes a quienes se les niegan servicios financieros. Es cierto que estos costos surgen del programa contra el lavado de activos, que incluye algunas fuentes distintas a los ingresos generados por las drogas. Sin embargo, el sistema contra el lavado de activos surgió en respuesta al narcotráfico.

Finalmente, nada de lo anterior niega que el lavado de dinero no sea un problema y que en el sector financiero no haya funcionarios corruptos que se beneficien del lavado de dinero o que haya bancos, especialmente en centros *off-shore*, que lo hagan. Sin duda hay quienes se benefician del lavado de activos ilegales y que muchos de ellos son parte del sector financiero, pero no es cierto que el sector financiero mundial necesite del negocio ilegal para sobrevivir o que logre aumentar sus ganancias con ello. También es cierto que dada la existencia del sector ilegal en el mundo y de su crecimiento, los bancos tienden a adaptarse a esa realidad y las jurisdicciones de servicios bancarios secretos (que permiten cuentas bancarias anónimas, depósitos de empresas de papel, etc.), han sido cómplices en la evasión de impuestos, el robo de grandes sumas por parte de dictadores en países subdesarrollados, y han facilitado el lavado de dineros de origen criminal. Sin embargo, al mismo tiempo también es cierto que aunque haya habido ganadores

individuales (bancos y personas) nadie ha demostrado que el sector financiero mundial, como un todo, gane por el hecho de que exista una mayor economía ilegal, aunque bajo algunas condiciones hipotéticas eso podría ser cierto.

Sin embargo, el sistema actual requiere cambios drásticos. Las jurisdicciones de servicios bancarios secretos originalmente se establecieron con el fin de proteger a posibles víctimas de expropiaciones llevadas a cabo por razones políticas. Ese fue el origen del sistema suizo. Pero hay que reconocer que el sistema actual se utiliza principalmente para evadir o evitar impuestos o para lavar fondos obtenidos criminalmente. Este es el negocio principal de los paraísos fiscales y financieros, los que de hecho terminan siendo cómplices del narcotráfico, aunque durante este siglo muchos han adoptado “buenas prácticas” que dificultan y encarecen el lavado. Sin embargo, si uno hace dos preguntas simples: ¿cuánto es el ingreso anual de los narcotraficantes en el mundo? y ¿cuál es el valor del dinero confiscado y luego expropiado a los narcotraficantes en el mundo? Puede haber estimaciones que respondan la primera pregunta, pero aunque nadie tiene la respuesta a la segunda pregunta, si se tuviera daría pena.

En el mundo actual los depósitos del narcotráfico no son importantes en los paraísos fiscales y financieros que son utilizados por una gran cantidad de empresas transnacionales para depositar en ellos sus utilidades y utilizar precios de transferencia para que en sus firmas de buzón de esos paraísos queden la mayoría de sus ganancias y así evitar los impuestos en los países en los que tienen su casa matriz y en los que tienen negocios. En el mundo globalizado es cada vez más importante evitar que existan jurisdicciones, cuyo propósito es ayudar a que empresas legales e ilegales de otros países evadan impuestos o laven dinero. Otra pregunta ¿será qué es tiempo de pensar en una convención internacional sobre esos paraísos?

Con respecto al narcotráfico y a otros dineros ilegales es importante reforzar los controles a la banca de inversión porque ese es un vehículo muy útil para el lavado. Esta rama financiera formada por empresas independientes de los bancos o asociadas a ellos, proporciona una intermediación entre los individuos con grandes cantidades de capital y empresarios que necesitan capitales. Esta banca simplemente acopla clientes con sumas grandes de dinero y proyectos que requieren inversión. Los bancos de inversión simplemente reciben una comisión y administran las cuentas de los proyectos para los inversionistas, pero no asumen riesgos ni mantienen un encaje bancario. Los controles a estas empresas son más laxos

que a los bancos comunes, pueden facilitar el lavado y tienen más incentivos económicos para hacerlo. Este es otro campo en el que la regulación puede mejorar, a pesar de las quejas de que restringiría la innovación y el desarrollo.

14.3.2. “Las grandes empresas químicas promueven el prohibicionismo para aumentar sus ganancias vendiendo insumos para refinar cocaína o para erradicar coca”

Estas afirmaciones son consistentes con la creencia del “todo vale” en el capitalismo “salvaje”, pero empíricamente no tienen sustento porque la industria de drogas ilegales es un usuario pequeñísimo de insumos químicos en el mundo. La cantidad de estos utilizados en la refinación de cocaína es ínfima comparada con la producción mundial. Oficiales de la Dirección Nacional de Estupefacientes estimaban en 2007 que la producción de cocaína en Colombia utilizaba unas 60 toneladas de ácido sulfúrico para producir unas 600 toneladas de cocaína. En 2010 cuando se estimó la producción potencial de cocaína en menos de 300 toneladas, esta cifra fue mucho menor. Una simple consulta en el internet indica que en 2001 la producción mundial de ese químico fue de 165 millones de toneladas²⁹⁶. Algo semejante se encuentra al cotejar el uso del glifosato en la fumigación aérea en Colombia con la producción y uso mundial. El punto es que estos usos de productos químicos son muy pequeños dentro de los mercados mundiales. Para los productores de estos productos, los incentivos económicos del mercado colombiano no son fundamentales. Sin embargo, es posible que la guerra contra las drogas haya sido muy importante para algunas empresas relativamente pequeñas que proporcionan sus servicios especializados. Por ejemplo, la fumigación en Colombia ha sido importante para Dyn Corp International, que tenía el contrato para llevarla a cabo. Pero aunque esto sea cierto, el punto es que quienes hacen la afirmación comentada, tienen que demostrar que dicha empresa ha tenido suficiente influencia para determinar las políticas contra las drogas que la benefician, lo cual simplemente se da por supuesto.

²⁹⁶ http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Sulfuric_acid. Concedo que el ácido sulfúrico es posiblemente el producto químico de mayor producción en el mundo, pero los demás precursores químicos usados en la refinación de cocaína como la acetona y el permanganato de potasio también se producen en cantidades enormes y todos tienen sustitutos lo que implica que el volumen de insumos posibles sea mucho mayor.

14.3.3. “Las ganancias se quedan allá, y los Estados Unidos prohíben la cocaína porque no pueden producir coca y quedarse con el negocio”.

Cuando se afirma que “las grandes ganancias se quedan allá” no queda claro que es lo que se quiere decir. En principio, cuando se exportan materias primas y bienes a un país muy desarrollado, con salarios altos, el precio del producto final al detalle es mucho más alto que el precio de importación²⁹⁷. En el caso de la cocaína no es claro si la afirmación se basa en la creencia en que hay una distribución injusta de las utilidades del narcotráfico, en cuyo caso los cultivadores y traficantes colombianos son explotados por los traficantes estadounidenses, o si es que en los Estados Unidos no se aplica la ley, pulula la corrupción policial y del sistema de justicia y fácilmente se tolera el enriquecimiento ilícito proveniente de acciones criminales.

Un kilo de cocaína al por mayor en los Estados Unidos se vendía en promedio en unos USD20.000 en 2009 y en USD30.000 en 2013 y al venderlo por gramos diluido al detalle podía generar más de USD100.000. Sin duda, “las grandes ganancias se quedan allá”. Lo que no se dice es que estas ganancias “son generadas allá, por los adictos y usuarios de allá”, o en términos técnicos, son “valor agregado” estadounidense. Tampoco se dice que en las últimos dos pasos o ventas por onza y por gramo el precio se dobla. Es decir, que por lo menos la mitad de las ganancias quedan en manos de pequeños vendedores, inclusive adictos, que venden para mantener su consumo, y muchos residentes pobres, la mayoría de los cuales no acumulan ningún capital.

El tono de queja justificativa, asociado a esta afirmación implica que los aumentos de precios en los mercados de los Estados Unidos no están asociados a grandes riesgos en el tráfico de drogas. En otras palabras, los aumentos parecen ser premios de lotería que permiten el enriquecimiento de los “gringos”. Además, el énfasis se pone en el enriquecimiento de algunos estadounidenses sin tener en cuenta el empobrecimiento de los adictos y usuarios y el costo a la sociedad del gasto en políticas represivas y en tratamiento, prevención y rehabilitación de adictos. En otras palabras, el ingreso de los traficantes se presenta como un aumento neto de la riqueza en los Estados Unidos. Esto solo puede ser cierto si los adictos y usuarios fueran un recurso natural semejante a las minas de esmeraldas, de oro o de

²⁹⁷ Eso ocurre con el café, por ejemplo, pues una sola taza en Starbucks o en Juan Valdez en los Estados Unidos cuesta lo mismo que un kilo de café de primera clase en los puertos de ese país.

petróleo, cuya explotación generaría riqueza sin costos más allá de los de la explotación misma. De esa forma, la queja sería que los gringos que han explotado los recursos naturales en América Latina, están haciendo lo mismo con su recurso natural “adictos”, y en ambos casos se quedarían con las rentas que injustamente no compartirían con los productores colombianos.

La afirmación de que la prohibición es una forma de “quedarse con el negocio” es complementaria con la anterior y puede responder a varios sentimientos. Uno sería que la motivación detrás del prohibicionismo es la generación de utilidades, y que quienes formulan las políticas contra las drogas en los Estados Unidos, de una forma u otra se benefician económicamente, lo cual es consistente con el concepto de “negocio” común en Colombia, discutido en el capítulo segundo, que incluye corrupción, extorción y otras formas de extraer rentas. Es decir, este aserto es consistente con el imaginario de un capitalismo salvaje fundamentalmente extractivo, en el que la riqueza se encuentra, captura o apropia, pero no se crea, concordante con el realismo mágico colombiano. Otro sentimiento posible es que cada individuo debe tener el derecho a la adicción y a alterar químicamente sus estados de ánimo y la percepción de la realidad, y que eso no le debe importar a nadie o a la sociedad, por lo cual el gobierno no debe poner obstáculos a las importaciones de cocaína, lo cual es claramente un juicio de valor muy fuerte porque implica imponer una política a la sociedad.”

La segunda afirmación sobre la imposibilidad de cultivar coca implica que la política de los Estados Unidos formalmente busca destruir la ventaja comparativa de Colombia; pero si esta fuera una meta de la política estadounidense, sería necesario explicar por qué no prohíbe la importación de otros bienes que no puede producir. Además, aunque es cierto que no hay muchos lugares de los Estados Unidos en los que se pueda cultivar la coca, si existen algunos como las Islas Vírgenes, Guam y Puerto Rico, donde los visitantes al Bosque Nacional El Yunque pueden recorrer la “trocha de la coca”, recuerdo de algún cultivo ancestral.

14.4. LAS POLÍTICAS Y LOS CONTRA-ARGUMENTOS ECONÓMICOS

14.4.1. El papel de la Demanda y de la Oferta

“Cuando hay demanda hay oferta” es una frase frecuentemente utilizada para explicar la producción de drogas ilegales en Colombia. Aunque esta afirmación implícitamente se refiere a un facto, no es éticamente

neutra por varias razones. Primero, cuando alguien describe un fenómeno siempre resalta lo que considera importante. En este caso la afirmación se hace sin mencionar un hecho clave: la demanda y la oferta son ilegales. Para que la ilegalidad no sea un factor relevante, se requiere que quien hace la afirmación haya hecho implícitamente uno de varios supuestos posibles. Por ejemplo:

- Que la ley que establece la ilegalidad es socialmente ilegítima, por lo que violarla no es importante, o más aún, si este fuera el caso, se podría considerar positivo violarla como protesta contra el poder ilegítimo que la formuló.
- Que no es necesario o importante respetar las leyes cuando se puede obtener impunemente un beneficio privado.
- Que en el mundo real muchos se benefician violando las leyes impunemente y es injusto que otros no puedan hacer lo mismo.
- Que siempre que se prohíbe algo, hay algunos que lo hacen.
- Que las prohibiciones son formuladas por quienes controlan los gobiernos para obtener privilegios o enriquecerse.

Es claro que no es posible saber cuál de estos, u otros supuestos están detrás de la afirmación, aunque de cualquier forma al considerar implícitamente la ilegalidad, la afirmación es tendenciosa porque no presenta toda la naturaleza del fenómeno en cuestión. De cualquier manera, como se mostró en los capítulos tercero y décimo segundo, la ilegalidad de las drogas es un elemento clave para entender por qué Colombia concentró la industria de cocaína ilegal.

Segundo, el aserto: “cuando hay demanda, hay oferta” no hace referencia al hecho de que la cocaína y otras drogas psicoactivas son sustancias adictivas por lo que implícitamente equivale a afirmar que el productor y el vendedor de un artículo nocivo para muchos consumidores no tiene ninguna responsabilidad ética de las consecuencias del consumo. Esto es consistente con un imaginario prehobbsiano en el que el “hombre es lobo para el hombre” y en el que la vida es simplemente una competencia, en la que cada cual puede buscar su propio beneficio económico sin importarle los demás. Es posible que muchos colombianos sientan, posiblemente de manera subconsciente, que esa es la realidad de la vida y por eso, los discursos sobre las drogas en Colombia han sido justificativos y exculpatorios. No sorprende entonces que el aserto “cuando hay demanda, hay oferta” se complemente con “la culpa no es nuestra porque los colombianos no forzamos a nadie a comprar la cocaína”. Lo que no se reconoce es que mientras la coca y la cocaína fueron legales, Colombia no exportó ni

una hoja de coca o un gramo de cocaína y que si la cocaína no fuera ilegal, Colombia no hubiera desarrollado esa industria, ni estaría exportando.

Pasando al campo de la economía, es obvio que si no hubiera demanda no se producirían drogas ilegales. También es obvio que si nadie estuviera dispuesto a producir drogas ilegales, nadie las consumiría. Estas dos afirmaciones son válidas, aunque triviales, e individualmente no dicen nada sobre el mercado de drogas ilegales. Tanto la oferta como la demanda son importantes y necesarias en todos los mercados, incluyendo el de drogas ilegales. Además, hay momentos en los que la demanda estimula la oferta y otros en los que la oferta estimula la demanda y como estas fuerzas se retroalimentan, es imposible afirmar que una es causa de que exista la otra. Por eso, en los cursos elementales de economía se enseña que la demanda y la oferta son como las dos cuchillas de unas tijeras y que ambas se necesitan para cortar, o sea para que exista un mercado.

El estudio del desarrollo de la producción de coca y de cocaína en Colombia permite identificar cuáles han sido los papeles de la demanda y la oferta en la evolución y desarrollo de esos mercados.

A. El caso de la cocaína ilegal

Este caso muestra una producción que originalmente surgió en respuesta a una demanda relativamente pequeña, pero cuando la demanda se expandió en los años setenta, la respuesta de la oferta fue muy grande y tuvo gran influencia sobre los precios. Los datos sobre los volúmenes de producción y consumo de cocaína son débiles y muchas veces engañosos. Sin embargo, las cifras de precios, que tienden a ser más confiables que las de la producción y consumo, muestran que a mediados de los años setenta el precio del kilogramo de cocaína en el mercado al por mayor de los Estados Unidos estaba por encima de los USD60.000 y en 1980 andaba alrededor de USD55.000. Durante los años ochenta el precio cayó sustancialmente y desde 1990 hasta 2009 se mantuvo en un rango entre USD12.000 y USD20.000. Teniendo en cuenta que el índice de precios al consumidor en los Estados Unidos pasó de 100 en 1980 a 260 en 2009²⁹⁸, la caída en precios reales de la cocaína fue enorme, puesto que en 2009 el precio en dólares constantes estaba en 14 por ciento del de 1980²⁹⁹, ¡o sea que cayeron en 86%! Esta evolución de precios muestra un mercado cuya trayectoria durante 30 años estuvo mucho más influenciada por

²⁹⁸ Estos valores fueron obtenidos del “calculador del poder de compra” de la página de internet del Bureau of Business Statistics del Gobierno de los Estados Unidos.

²⁹⁹ $1/[(55.000 \times 2,60)/20.000] = 0.14$

el crecimiento de la oferta que por el de la demanda³⁰⁰. Sin embargo, hay que reconocer que en los últimos años el precio de la cocaína ha aumentado a unos USD30.000 por kilo, lo que implica una caída de 80% con relación a los precios de 1980.

Otra debilidad de la afirmación “cuando hay oferta hay demanda” como justificación de la producción, radica en que niega la importancia del mercadeo como generador de demanda. En todos los mercados los productores buscan expandir la demanda abriendo nuevos mercados, haciendo propaganda, dando muestras gratis, etc. El mercado de drogas ilegales en eso no es diferente a los legales y el hecho de que el consumo genere adicción, en un porcentaje de usuarios, es un incentivo muy fuerte para dar muestras gratis o inducir el consumo usando otros métodos, como la presión de los pares, o generando nuevas variedades de drogas. Por eso, los narcotraficantes han buscado promover la expansión de sus mercados no solamente en los Estados Unidos sino en Europa, Sur América y otras áreas. Por ejemplo, en los años ochenta cuando se disparó la producción de cocaína y caían los precios, introdujeron un nuevo producto: el crack o cocaína para pobres.

Vale la pena notar que en el imaginario de muchos estadounidenses, la oferta es precisamente el elemento dinamizador del mercado, y por eso muchos de ellos han creído ser víctimas de una invasión de drogas traídas desde el extranjero. En este imaginario el “*drug pusher*” o individuo que incita a otros, especialmente a niños y jóvenes adolescentes, a probar las drogas es una figura malvada. Así ellos consideran válida la frase “cuando hay oferta, la disponibilidad de drogas genera su propia demanda”. La evidencia del aumento en el consumo en países o zonas de tránsito de drogas ilegales refuerza ese aserto. Este es el caso de países del Caribe, Centro y Sur América y México con la cocaína y de Paquistán y otros países del Asia Central, debido a la disponibilidad de opio y heroína.

Las estimaciones del consumo de cocaína en los Estados Unidos apoyan las conclusiones anteriores, pues muestran que en 2009 era inferior en aproximadamente el 15% al de 20 años antes³⁰¹. Durante este período el mercado

³⁰⁰ ¡Si los economistas de la CEPAL de los años cincuenta y sesenta estuvieran vivos ya habrían puesto el grito en el cielo alegando un enorme deterioro en los términos de intercambio de los países productores!

³⁰¹ El volumen de cocaína consumida es muy difícil de estimar aunque las encuestas sobre prevalencia de uso y nuevos usuarios y las cifras sobre emergencias hospitalarias muestran que la prevalencia ha tendido a disminuir y que la edad promedio de quienes son atendidos en las salas de emergencia de los hospitales o mueren por sobredosis,

mundial de cocaína se expandió, pero fuera de los Estados Unidos. El colapso de la Unión Soviética fortaleció la mafia rusa que ayudó a abrir mercados en ese país y en Europa y el consumo en otros países también aumentó y hoy se estima que Brasil podría ser el segundo país consumidor de cocaína por volumen en el mundo, aunque no por valor de ventas al detalle³⁰².

B. El caso de la coca

La coca en Colombia se cultivó durante la colonia y sus cultivos continuaron después de la independencia, aunque no se generalizaron a través del territorio. Desde finales de los años treinta se intentó legislar el control de los cultivos de coca, que fue declarado ilegal solamente en 1973, a pesar de los esfuerzos del Dr. Jorge Bejarano, el primer ministro de higiene, que promovió su prohibición, conjuntamente con la chicha, después del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948.

A mediados del siglo XX el consumo de coca estaba concentrado en las comunidades indígenas y era percibido como un problema de salud pública. Los efectos de la coca apaciguadores del hambre eran utilizados para sustituir deficiencias alimenticias y contribuían a la explotación del campesinado indígena³⁰³. Sin embargo, en esa época el consumo de chicha era considerado un problema de salud pública, mucho mayor que el mameo de coca (Bejarano, 1950).

Durante los años cincuenta y sesenta, los cultivos de coca fueron un asunto de las políticas públicas. Los cultivos de coca se expandieron para proveer la industria de cocaína “en algún momento entre mediados y finales de la década del setenta” (Thoumi, 1994: 141). Estos cultivos se desarrollaron principalmente en el Caguán y en el Guaviare, con predominancia de pequeños productores (Molano, 1987, Mora, 1989). Al principio el crecimiento de los cultivos de coca no fue rápido ni estable. Sarmiento (1990: 69-70) estima que en 1980 Colombia producía el 3,7% de la cosecha mundial, porcentaje que creció a 11% en 1987. El gobierno de los Estados Unidos estimó que ese año Colombia tenía 25.600 hectáreas de coca, cifra que llegó a 40.100 en 1990 (United States Department of State, 2003: II-17).

ha aumentado. Esto se muestra en los documentos de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (ONDCP) y del Instituto Nacional sobre el Abuso Drogas (NIDA) de los Estados Unidos.

³⁰² Es difícil establecer el consumo total en ese país, porque una parte importante de la cocaína que pasa por él se reexporta.

³⁰³ Debates semejantes habían tenido lugar en el Perú un par de décadas antes (Gagliano, 1994, capítulos 6 y 7, Gootenberg, 1999, 2008).

Durante los años noventa, los cultivos de coca se expandieron de manera extraordinaria y Colombia llegó a ser el primer productor mundial hacia 1997. Esta gran expansión no respondió a aumentos en la demanda de cocaína en los Estados Unidos, la cual no creció. La pregunta obvia es ¿qué factores influyeron o promovieron el crecimiento de los cicales en Colombia? Sin embargo, como es común en el campo de las drogas ilícitas, frecuentemente la evidencia se interpreta de diversas maneras. A continuación se contrastan dos posiciones divergentes.

En mis trabajos he argumentado que la expansión de la coca se debió primordialmente a factores internos en Colombia: primero al debilitamiento de los grandes carteles de Medellín y Cali y la fragmentación de los grupos traficantes, para los que debido a su tamaño relativamente pequeño, no era atractivo ir al Perú o Bolivia a traer pasta de coca o base de cocaína. El desarrollo de los cultivos ilegales en Colombia surgió como un “encadenamiento hacia atrás” de la demanda por pasta de coca y base de cocaína en Colombia. Este es un fenómeno común en el sector industrial y se presenta cuando el establecimiento de una industria genera una demanda por los insumos requeridos para sus productos. Segundo, de la crisis del sector agrícola de los años noventa, que generó un exceso de mano de obra dispuesto a migrar a zonas cocaleras. Y tercero, por la necesidad de las guerrillas después de la caída del muro de Berlín de encontrar fuentes de ingresos que remplazaran a los que les proveían la Unión Soviética y Cuba.

El gobierno peruano y otros entre los que se incluye el Departamento de Estado consideran que la estrategia peruana de “negación del puente aéreo” (*Air bridge denial strategy*) consistente en capturar en tierra, derribar y forzar a aterrizar aviones sospechosos fue un factor clave que indujo el crecimiento de los cultivos de coca en Colombia. Aunque este haya sido un factor que ha podido influir en ese desarrollo, no es claro que haya sido clave o importante debido a los tres factores mencionados en el párrafo anterior.

El siguiente es un resumen de lo acontecido en el Perú, que levanta muchas dudas sobre la efectividad de la estrategia de negación del puente aéreo. En esa época las relaciones entre la administración de Alan García y los Estados Unidos habían sido difíciles y al final del gobierno de García la economía peruana estaba en ruinas, lo cual limitó la capacidad gubernamental para implementar una campaña fuerte en contra de las drogas. La llegada de Alberto Fujimori a la presidencia en 1990 mejoró las relaciones bilaterales, pero su prioridad fue eliminar el Sendero Luminoso (SL),

no los cultivos de coca. La política de Fujimori, basada en las recomendaciones de su consejero Hernando de Soto, definió el cultivo de la coca como una respuesta a la pobreza y no como un comportamiento criminal y el énfasis de esa política fue en programas de desarrollo alternativo, que asegurarían los títulos de propiedad de la tierra campesina y los mercados para sus productos. Esta “Doctrina Fujimori” definió a los cultivadores de coca como individuos ajenos a las organizaciones criminales de las drogas y requirió una gran inversión en infraestructura, transporte, almacenamiento y otras instalaciones, y ayuda de la comunidad internacional, incluyendo a compañías del sector privado, para garantizar precio de compra de productos alternativos (Obando, 1993: 90). La política de Fujimori consistió en posponer el enfrentamiento directo al narcotráfico hasta haber erradicado la subversión.

Los cultivadores del Alto Huallaga, durante la administración de García se habían organizado contra la erradicación y buscaron la protección de SL, grupo guerrillero que había protegido a los campesinos de los traficantes y de las políticas contra la coca. Sin embargo, la fuerte ideología maoísta lo llevó a adoctrinar a los campesinos y a obligarlos a emprender muchas acciones que las comunidades rechazaban, por lo que las organizaciones campesinas los rechazaron (Obando, 1993: 92). Las acciones de Fujimori contribuyeron al desencanto del campesinado con la guerrilla: primero, la falta de acciones militares contra el narcotráfico, y segundo, la despenalización de los cultivos ilegales de coca en 1991, que aunque dejó las plantaciones en un limbo legal porque podían erradicarse, sus dueños y cultivadores no podían ser sancionados. Esta fue una medida que descriminalizó de facto a los cultivadores de coca que ya no necesitaron la protección de SL.

Los campesinos crearon 175 comités organizados bajo el Frente de Defensa Contra la Erradicación de la Coca en el Alto Huallaga y la Federación Agraria de la Selva Maestra. Muchos de estos grupos estaban armados y organizaron grupos campesinos de autodefensa (Rondas Campesinas) para enfrentar a Sendero Luminoso (Obando, 1993). El gobierno aprovechó estas condiciones y estimuló la creación de las Rondas, que jugaron un papel importante en la desaparición de SL³⁰⁴.

El control militar recuperado en el Huallaga dio al ejército y a algunos políticos el poder de decisión y aumentó el riesgo de ser corrompidos por los traficantes, lo que se acentuó notablemente después de abril de 1992,

³⁰⁴ Degregori (1996a y 1996b); Coronel (1996); Del Pino (1996) y Starn (1996). Gorriti (1990) es la historia clásica de Sendero Luminoso.

cuando Fujimori cerró el Congreso en un “auto golpe” autoritario que tuvo éxito, justamente por contar con el apoyo del ejército. Este acto eliminó la oposición y concentró el control del Estado en el poder ejecutivo estableciendo, lo que fue de facto una dictadura civil directamente apoyada en las fuerzas armadas (Rospigliosi, 2001, Dammert Ego-Aguirre, 2001).

Antes de su candidatura Fujimori había tenido problemas por evasión de impuestos que habían sido solucionados por su abogado Vladimiro Montesinos, quien llegó a ser el monje gris detrás del poder y quien tenía vínculos con el narcotráfico³⁰⁵. Montesinos controló los órganos de seguridad del Estado, incluyendo el ejército y la policía y utilizó su poder para regular el negocio de la cocaína en el Perú.

Para determinar si la estrategia de negación del puente aéreo fue un factor que desplazó los cultivos de coca a Colombia hay que aclarar si la caída en la demanda de pasta básica de cocaína en el Perú que ocurrió en 1995 se debió a la política peruana o a los desarrollos en Colombia.

De acuerdo con las cifras de la fuerza aérea³⁰⁶, en 1990 se neutralizaron 3 aviones, en 1991 once, en 1992 once, en 1993 veinticinco, en 1994 quince y en 1995 veinte. Estas cifras cayeron sustancialmente en años siguientes: tres en 1996, diez en 1997, cero en 1998 y 1999, dos en 2000 y uno en 2001. Estos datos contradicen a la agencia de drogas del gobierno peruano: “el programa de interdicción aérea hincado en 1992, fue interrumpido en 1993 y solo se reinicia a fines de 1994, con pleno apoyo de plataformas radáricas (AWACS y P-3 Orion) [...] en solo 6 meses, el programa logró interrumpir el tráfico aéreo desde las zonas productoras a Colombia [...] como ese era el medio fundamental para enviar la pasta básica a Colombia donde la transformaban en cocaína, al cortarse esa vía, el narcotráfico decidió por esta y otras razones, promover los cultivos de coca en Colombia, con lo que se redujo la demanda y el precio en el Perú” (DEVIDA, 2002).

Entre 1990 y 1995 años en los que según la fuerza aérea se neutralizó un alto número de aviones, el área cultivada fluctuó entre 108.600 y 129.100 hectáreas, pero no bajó y los precios de la coca se mantuvieron relativamente

³⁰⁵ Roberto Escobar (2000: 7-11), “el Osito”, hermano de Pablo, atestigua que Montesinos viajó a la Hacienda Nápoles donde negoció con Escobar. Además, Montesinos defendió exitosamente en el Perú a Evaristo Porras, el narcotraficante cuyo cheque por \$1.000.000 a nombre de Rodrigo Lara Bonilla fue el detonante de los eventos que culminaron en el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla.

³⁰⁶ Obtenidas por el autor en Lima, durante la investigación para un estudio que no fue publicado porque el organismo multilateral, que contrató el estudio, lo consideró políticamente incorrecto.

altos. En 1995 esta cifra estaba en 115.300. En los años siguientes los cultivos cayeron de manera radical: 94.400 hectáreas en 1996, 68.800 en 1997, 51.000 en 1998, 38.700 en 1999, llegando a 34.200 en el año 2000 (UNO-DCCP, 2001: 67). La producción de coca cayó sustancialmente a partir de 1995 cuando la estrategia de negación del puente aéreo aparentemente se debilitó. Sin embargo, DEVIDA, (2002) afirma que en realidad el ataque al puente aéreo se fortaleció en 1995 y causó la caída en la producción de coca. Su argumento es que en 1995 se neutralizaron 20 avionetas, lo que tuvo un gran poder disuasivo por lo que los narcos decidieron no volver, de manera que al año siguiente solamente se neutralizaron 3 aviones. Además el alza en precios que ocurrió más tarde, a partir de 1998 se atribuye al retiro de los radares de parte de los Estados Unidos que se usaban para identificar aviones sospechosos, lo que permitió el retorno de los compradores colombianos. Este argumento no explica por qué en años anteriores, cuando se neutralizaron números semejantes de aviones, no se generó el mismo poder disuasivo. ¿Sería que Montesinos no jugó ningún papel en el mercado de la pasta básica y de la cocaína, por lo que la negación del puente aéreo fue responsable del cambio? o ¿sería que los cambios en la estructura de la industria de la cocaína en Colombia hicieron que los traficantes colombianos dejaran de abastecerse en el Perú?

En conclusión, es cierto que el impulso original para el desarrollo de la industria de coca y cocaína surgió del crecimiento de la demanda por cocaína a mediados de los años setenta. Sin embargo, desde aproximadamente 1980 el mercado ha estado más dinamizado por los aumentos en la oferta que en la demanda, lo que causó una caída fenomenal en los precios de la cocaína en los mercados de los Estados Unidos y Europa. Por otro lado, la expansión de los cultivos de coca en Colombia ha sido en gran parte un resultado de la evolución del narcotráfico y del sector agrícola en el país, aunque es posible que las políticas peruanas hayan contribuido a ese desarrollo. Por consiguiente la afirmación exculpatoria y justificativa: “cuando hay demanda hay oferta” no refleja la experiencia del desarrollo de la cocaína y de la coca en Colombia, que muestra procesos mucho más complejos de interacción entre la demanda y la oferta, en los que la demanda ha sido un actor pasivo cuando se lo compara con la oferta.

14.4.2. “La economía ilegal sirve de locomotora que impulsa la economía legal”

Es te argumento es una variable de los que alegan que las prohibición beneficia a los Estados Unidos y ha sido formulado, entre otros por Restrepo

(2001: 26)³⁰⁷. Están implícitas una serie de creencias sobre el funcionamiento de la economía que contradicen la evidencia y trabajos empíricos de la corriente ortodoxa de la economía. Primero, supone que el aumento en el valor agregado en una industria legal tiene las mismas consecuencias que un aumento en la ilegal, y que esta no genera costos sociales o económicos diferentes al de aquella. Segundo, no tiene en cuenta que el aumento en los precios de las drogas esté relacionado al riesgo que existe en los mercados ilegales. Así, descuenta el hecho que en los Estados Unidos anualmente se detienen más de 1.600.000 personas por drogas, que se tienen encarcelados más de 700.000 por posesión y tráfico y que para generar un alto aumento en los precios de la cocaína ilegal, se requiere un gran gasto del Estado en políticas represivas. Claro que Restrepo podría responder que este gasto le conviene a la economía estadounidense, pero para que esto sea cierto se requiere que no tuviera un costo de oportunidad, o sea que los recursos dedicados a ese fin no tuvieran otras opciones de uso, o que no requiriera un aumento en los impuestos ni el desvío del gasto público de otros usos hacia las políticas de drogas y que no fuera inflacionario o tuviera otras consecuencias económicas y socialmente negativas (externalidades negativas).

Además, la afirmación de que “la economía ilegal sirve de locomotora que impulsa a la economía legal” es concordante con la experiencia colombiana con la bonanza de drogas ilegales, la cual fue percibida positivamente, activa o pasivamente, por la mayoría de la población, hasta que los traficantes respondieron con terrorismo al tratado de extradición con Estados Unidos. El punto es que cualquier bonanza generada por aumentos en precios o volúmenes de los productos exportados, así sea legal o ilegal, impulsa la economía legal pero también requiere ajustes que generalmente son perjudiciales para algunos grupos de la sociedad, debido a la “enfermedad holandesa” que aumenta el valor de la moneda local y penaliza a la economía legal que compite con importaciones o que exporta.

En el caso de la cocaína los efectos positivos que pueda generar un aumento en la demanda son válidos para países productores y no consumidores de cocaína, pero no para los principalmente consumidores, porque los aumentos en el consumo de drogas per se no aumentan la demanda agregada. Cuando el gasto en drogas ilegales aumenta, hay un desplazamiento del gasto del sector legal al ilegal, ya que quienes compran drogas dejan

³⁰⁷ Es interesante ver como no hay acuerdo entre los discursos de los críticos de las políticas contra las drogas. Así, mientras que para Restrepo (2001: 26) esto se aplica al capitalismo en general, para Caballero (1996: 139) esto es válido en los Estados Unidos pero no en Colombia, donde según él, la droga ilegal disminuye el ingreso.

de gastar en otros bienes y servicios: un nuevo adicto deja de gastar en el supermercado para gastar en drogas. Más aún, cuando alguien se convierte en un adicto frecuentemente pierde su trabajo, roba para mantener su hábito o se vuelve una carga para sus parientes, amigos o la sociedad.

Si fuera cierto que la economía ilegal sirve de locomotora para la legal, estaríamos ante una novedosa teoría de desarrollo económico por medio de la ilegalidad, que llevaría a recomendar que Colombia prohibiera la importación de muchos bienes para que sus precios y el valor agregado en cada venta aumentaran, de manera que los traficantes acumularan capital para invertirlo en Colombia y desarrollar al país. En el análisis de Restrepo hay una confusión clave entre los efectos de cualquier bonanza y los de un aumento en la economía ilegal que desplaza a la legal y que en el mediano y largo plazo debilita los órganos del Estado, de la sociedad civil y las instituciones del país.

Además, para que el prohibicionismo sea benéfico económicamente para los Estados Unidos se requiere aceptar que es más conveniente para ese país importar cocaína ilegal a USD30.000 el kilo sin pagar aranceles, que hacerlo legalmente a USD1.000 pagándolos. Habría que aceptar también que a los Estados Unidos les conviene más tener una industria ilegal que beneficia a los traficantes, que una legal en la que empresas como Park Davis o Philip Morris aumenten sus utilidades y empleo produciendo cocaína o marihuana legales. También habría que aceptar que para que se hubiera establecido esa política, el crimen organizado y los narcotraficantes habrían tenido un *lobby* en el Congreso más efectivo que el poderoso y bien organizado *lobby* de las grandes empresas que hubieran podido participar del negocio legal. Además, habría que aceptar que esa efectividad se hubiera mantenido a largo plazo para bloquear a quienes buscan cambiar las políticas contra las drogas.

Pareciera que quienes afirman que el gobierno estadounidense necesita la industria ilegal para mantener un nivel alto de actividad económica, hubieran estado viviendo en la época de la Gran Depresión. Pero al menos, durante el período 1990-2007, los Estados Unidos fueron la locomotora económica del mundo, y durante la década del 2000 y la actual han mantenido un déficit enorme en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que indica que la “absorción”, es decir el gasto en consumo e inversión del sector privado más el del gobierno ha sido y es mayor que la producción del país, por lo que este se ha endeudado internacionalmente, de manera que muchos estadounidenses consideran peligrosa. En contraste con los análisis marxistas tradicionales que enfatizan lo que se percibe como

una tendencia crónica del capitalismo a generar excesos en la producción sobre el gasto, “la gran recesión” de 2008 en los Estados Unidos, fue generada por un gran endeudamiento motivado por el exceso de gasto en consumo, inversión y gobierno y no por su deficiencia³⁰⁸. En estas circunstancias alegar que las drogas ilegales contribuyen a la economía porque los usuarios y adictos dejan de ahorrar y aumentan la demanda agregada simplemente no es empíricamente válido.

Otra posible explicación de Restrepo sería que lo que importa no es el nivel de actividad económica sino el volumen de las utilidades que se pueden reinvertir. Es claro que en tiempos de Marx solo los capitalistas tenían ingreso suficiente para ahorrar, por lo que solo la alta tasa de ganancias permitía generar recursos suficientes para financiar la inversión y hacer crecer la economía. En este caso el desplazamiento del gasto de un adicto del supermercado a la industria ilegal aumentaría las utilidades totales en la economía y los recursos disponibles para inversión, porque las utilidades son un porcentaje mayor del valor agregado en la industria ilegal que en la legal. Sin embargo, en la economía de los Estados Unidos, Europa y en todas las economías modernas, desde hace mucho tiempo, la mayoría de los ciudadanos ahorra a través de fondos de jubilación, cajas de ahorros, bonos y el mercado accionario, y a través de la inversión en su propia vivienda. Además, los mercados internacionales ofrecen otras fuentes de fondos. Es irónico que el gran exceso de gasto de la economía estadounidense sobre su producción se haya logrado con un gran endeudamiento externo financiado en parte por el ahorro del gobierno y de ciudadanos Chinos. ¡Si el Chairman Mao y Marx estuvieran vivos estarían halándose los cabellos!

Además, en el mundo globalizado actual un aumento de las ganancias de los grupos de altos ingresos en los Estados Unidos no se traduce necesariamente en aumentos en la inversión en ese país. En general la inversión tiende a hacerse donde sea más rentable y actualmente la decisión de invertir toma en cuenta opciones en todo el planeta; por eso un aumento en el ingreso de los más ricos en los Estados Unidos

³⁰⁸ En discusiones con un viejo amigo marxista, miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas me fue imposible convencerlo de que esa era la realidad. Su paradigma no le permitió comprender como esto pudiera ser cierto. Aparentemente Marx había probado que el capitalismo explota a los obreros que no pueden comprar lo que producen porque su salario solamente es suficiente para cubrir la tasa de reproducción de la mano de obra, lo que genera crisis recurrentes de demanda. Como eso estaba probado, la gran recesión de 2008 y años siguientes, generada por el exceso de gasto y endeudamiento, no podía existir dentro de su paradigma marxista.

tiende a generar inversión y empleo fuera de ese país. Sin duda Marx tenía mucha razón cuando afirmaba que “el capital no tiene alma”, o al menos, no es patriota.

La discusión anterior no pretende ser exhaustiva, pero ilustra la gran dificultad para aceptar que a los Estados Unidos le conviene, desde una perspectiva económica, tener políticas prohibicionistas como las que ha mantenido.

14.5. LA NECESIDAD DE POLÍTICAS BALANCEADAS: EL PROBLEMA DE LA CORRESPONSABILIDAD

14.5.1. “Los Estados Unidos (e implícitamente algunos países europeos) no persiguen a los capos que operan en su territorio” y “los Estados Unidos no hacen lo suficiente en la lucha contra las drogas”.

Esta afirmación es congruente con las creencias con respecto de los “grandes beneficios” que los Estados Unidos reciben de la industria ilegal, y con la creencia que la estructura de la industria de drogas ilegales en los Estados Unidos es semejante a la que surgió en Colombia durante los años ochenta, en la que grandes grupos criminales controlaban el negocio en este país.

Es importante aclarar que antes de que la demanda por drogas ilegales creciera durante los años sesenta y setenta, las organizaciones mafiosas que surgieron durante el prohibicionismo al alcohol, no habían sido actores importantes en el negocio de las drogas ilegales. Estas mafias se concentraron en otras actividades ilegales que consideraron menos riesgosas como la prostitución, los juegos de azar y el control de algunos y negocios como la recolección de basuras y los sindicatos de los puertos. La reacción del gobierno estadounidense contra estos grupos fue muy fuerte y generó una legislación muy punitiva. En 1970 aprobó una ley famosa contra el crimen organizado, la *Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act* (RICO) que expandió los poderes del gobierno federal para luchar contra organizaciones dedicadas a obtener ingresos de juegos de azar ilegales, asesinatos, secuestros, extorsiones, falsificación de dinero y documentos, tráfico de droga, sustancias controladas y otros crímenes comúnmente practicados por organizaciones criminales. Como resultado, la mayoría de los grandes capos fue capturada y sentenciada y algunos de ellos murieron en prisión.

La industria de drogas ilegales en los Estados Unidos está bastante segmentada y en ella participan muchos grupos de inmigrantes recientes y algunos marginados dentro de la sociedad estadounidense. Es cierto que algunos traficantes logran contrabandear grandes envíos de cocaína, pero dentro de los Estados Unidos no existe algo comparable a lo que fueron los carteles de Cali y Medellín o a los actuales carteles mexicanos. Además, el número de presos por drogas es enorme y la “carrera” de un traficante dura en promedio solamente unos cuatro años³⁰⁹.

En muchos estados se aprobaron leyes que facilitaron la confiscación de activos y que requerían que los jueces dictaran sentencias cuyo mínimo de años de prisión era muy alto. Por ejemplo, algunas de estas leyes llegaron a situaciones extremas como expropiar propiedades alquiladas que fueran usadas para guardar o expender drogas sin conocimiento de sus dueños (Hyde, 1995). La cantidad de detenidos y presos por drogas y de los que han tenido exámenes positivos de uso de drogas es enorme. Estas políticas punitivas han tenido consecuencias sorprendentes muy graves. Un resultado aparentemente no buscado de estas políticas es que la cuarta parte del cohorte etario de varones de raza negra de 18 a 25 años, está en cárceles, prisiones o libertad condicional, la mayoría de ellos por drogas (MacCoun y Reuter, 2001).

No hay duda que los Estados Unidos han hecho mucho en la lucha contra las drogas y sus esfuerzos punitivos son enormes. Otra cosa es que lo que hayan hecho haya sido efectivo. Además, la guerra contra las drogas en los Estados Unidos desde hace tiempo ha socavado derechos que muchos estadounidenses consideran fundamentales (Hyde, 1995, Husak, 1992) lo cual también socava la legitimidad del Estado dentro de algunos grupos de la sociedad. Para triunfar en la guerra contra las drogas los Estados Unidos tendrán que sacrificar más derechos individuales, lo cual no es viable, dado el sistema político de ese país. Por eso, se puede afirmar que para tener éxito en la guerra contra las drogas utilizando principalmente políticas punitivas, los Estados Unidos tendrían que dejar de ser los Estados Unidos. En otras palabras, tendrían que cambiar de manera fundamental, sacrificando muchas de sus libertades más queridas, lo cual sería intolerable para la mayoría de sus ciudadanos.

³⁰⁹ Análisis detallados de las políticas estadounidenses contra las drogas se encuentran en MacCoun y Reuter (2001) y Boyum y Reuter (2005).

14.5.2. “En los Estados Unidos se discrimina contra los traficantes colombianos, mientras que no se castiga o se castiga suavemente a los estadounidenses”

Esta afirmación fue muy común hasta hace pocos años, pero la evidencia reciente ha hecho que ahora se escuche mucho menos. Por ejemplo, “en la lucha antidrogas, uno ha sido el tratamiento a su propia mafia (acuerdos secretos, indultos, tolerancia) y otro el tratamiento a las mafias extranjeras” (Arango y Child, 1985: 70). Caballero (1999) va más allá y argumenta que con frecuencia policías y agentes federales han incitado a colombianos a traficar para luego capturarlos y ganar puntos: “Y si se les ocurre denunciar a los funcionarios oficiales norteamericanos que los convencieron de entrar en el negocio, simplemente les irá peor”. De acuerdo con esto no cabe duda de que los traficantes colombianos capturados en los Estados Unidos son víctimas de un sistema legal y judicial injusto.

Desde la perspectiva de la ética cívica, esta creencia presenta un problema interesante, porque lo justo es que quien viola una ley y hace daño a la sociedad sea sancionado. Así, lo justo sería sancionar a los colombianos y lo injusto no sancionar a los estadounidenses. La búsqueda de justicia debería llevar a sancionar a todos, no a agravar la injusticia dejando de sancionar a los colombianos. Para que las afirmaciones comentadas sean válidas, es necesario aceptar o bien que la ley es injusta y no debe respetarse, o que la ley no es una norma que se discute antes de su aprobación y que hay que cumplir una vez aprobada, sino cuya validez puede continuar negociándose después de ser aprobada.

Aunque no se comparaban de manera rigurosa las sentencias y los procesos judiciales de colombianos y estadounidenses involucrados en el narcotráfico³¹⁰, en Colombia se resaltaban las largas sentencias recibidas por algunos colombianos, pero hasta hace poco no se sabía o no se daba publicidad a los casos en que los colombianos negociaban penas exitosamente con las autoridades estadounidenses. El problema de muchos de los primeros extraditados y otros colombianos capturados en los Estados Unidos con el sistema penal estadounidense era en parte resultado de dos factores.

³¹⁰ Arango y Child (1985: 70) dan como ejemplo el caso de un chofer de camión colombiano sentenciado a cadena perpetua por llevar un cargamento de cocaína y lo contrastan con el del gerente de una empresa conocida que fue absuelto en un caso de conspiración para importar una gran cantidad de cocaína. Infortunadamente, sin conocer el contexto de ambos casos no es posible determinar si hubo o no discriminación por razones de nacionalidad, raza o cultura.

Primero, de la falta de conocimiento del mismo y de las posibilidades que podían tener para lograr resultados más favorables. Y segundo, de que muchos no estaban dispuestos a colaborar con las autoridades por temor a lo que le podía pasar a sus familias en Colombia (Chepesiuk, 2005).

Téllez y Lesmes (2006) y Reyes (2007) documentan como un gran número de traficantes colombianos negociaron con el gobierno de los Estados Unidos de manera que después de entregar una parte sustancial de su capital y delatar a sus socios, obtuvieron sentencias reducidas, nuevas identidades y visas de residente permanente en los Estados Unidos para ellos y sus parientes cercanos. Esto ha hecho que muchos traficantes busquen ser extraditados. Es irónico que muchos de ellos lo hagan en parte para evadir la justicia colombiana. Cuando alguien es extraditado, solamente puede ser juzgado por los delitos mencionados en la acusación base de la solicitud de extradición. Los Estados Unidos solo pueden solicitar extradiciones por crímenes que afecten a ese país. Por eso los solicitados en extradición son acusados de narcotráfico o lavado de dinero, y enfrentan solamente esas acusaciones. Como los delitos de lesa humanidad efectuados en Colombia por paramilitares, traficantes, guerrilleros y aun funcionarios del Estado, no afectan a los Estados Unidos, los extraditados no pueden ser acusados de esos delitos en ese país, por lo que la extradición de muchos narcotraficantes y paramilitares asociados al narcotráfico en los últimos años, equivale a que ellos, no solamente evadan las acusaciones por delitos de lesa humanidad en Colombia, sino también a que eviten tener que dar declaraciones que contribuyan a aclarar la verdad sobre el desplazamiento forzoso de campesinos, involucramiento de políticos y empresarios en el paramilitarismo, etc. Por eso, quienes abogan por el respeto de los derechos humanos en Colombia presionan al gobierno para que no extradite narcotraficantes y paramilitares que utilizan la extradición para evadir su responsabilidad con la sociedad colombiana.

14.5.3. “Y Colombia pone los muertos”

Esto con frecuencia se acompaña con “eso le da a Colombia autoridad moral para exigir” bien sea cambios en política, aumentos en ayuda externa, abrir el debate sobre políticas, o hacer otras solicitudes a la “comunidad internacional”³¹¹.

³¹¹ El vicepresidente Francisco Santos es conocido por haber afirmado con frecuencia en sus viajes al exterior que cuando alguien en esos países inhalaba una línea de cocaína contribuía a asesinar a un colombiano. En su *Facebook* la senadora Cecilia López sostiene que es necesario abrir un debate internacional sobre las políticas contra droga, y añade que el hecho de que Colombia ponga los muertos da la autoridad moral para

La gran cantidad de muertos en Colombia, asociados a las drogas ilegales ha sido una tragedia nacional y la razón de estas afirmaciones. ¿Pero cómo se interpreta este fenómeno? La industria ilegal y las organizaciones criminales siempre tienden a generar violencia, pero la evidencia muestra que el vínculo en el mundo entre una gran violencia y las drogas ilegales es muy débil. Reuter estudia muchos mercados ilegales y concluye que las drogas ilegales y la violencia asociada a ellas no coinciden en el tiempo o en el espacio: “a pesar de no tener la protección del Estado y las cortes, los mercados de drogas ilegales generalmente son pacíficos. Sin embargo, algunos mercados específicos ocasionalmente tienen niveles altos de violencia” (2009: 275). Esto ocurre cuando hay algunos cambios que destruyen los controles establecidos por los participantes en el mercado, cuando disminuye la demanda, o cuando las políticas del gobierno llevan a una fragmentación de la industria ilegal que acentúa la competencia en los mercados locales. Entonces, ¿por qué en Colombia la violencia asociada al narcotráfico ha sido tanto más alta que en Bolivia, Perú, Afganistán, Myanmar, Laos, Paquistán, Sicilia, Calabria, Turquía, los Estados Unidos, y otros países? Solamente en los últimos años la violencia asociada a las drogas ilegales en México y en algunos lugares de Centro América ha llegado a cifras comparables a las que se han experimentado en Colombia, aunque como se mostró en el capítulo segundo, la “baja” tasa de homicidios actual en Colombia es mucho más alta que la de México. Este caso es interesante porque como se argumentó en el capítulo décimo tercero, en ese país operó el narcotráfico por muchos años con niveles de violencia bajos. Fue solamente cuando el PRI empezó a perder el control de gobiernos locales a finales de los años noventa y luego perdió las elecciones presidenciales en el 2000, que se acentuó la violencia.

En Bolivia y Perú hasta finales de los años noventa, las drogas ilegales y el narcotráfico representaban un porcentaje del ingreso nacional mucho mayor que en Colombia y en esos países la violencia asociada con las drogas ilegales fue muchísimo menor. Lo mismo se puede afirmar de Tailandia, Laos, Afganistán, Tayikistán, Uzbekistán, Turkmenistán y otros países del Asia Central.

No hay duda de que si no hubiera drogas ilegales, si no hubiera tráfico ilegal de personas, si no hubiera contrabando de armas, ni otras activida-

exigir ese debate. En *El Espectador* del 9 de diciembre de 2009 Frank Perl, el alto comisionado para la Paz arguye que los consumidores de cocaína “ *europeos tienen las manos manchadas de sangre*”. Y en *El Tiempo* del 13 de diciembre de 2009 Enrique Santos destaca “*la abrumadora cuota de sacrificio que ha pagado y sigue pagando Colombia en esta guerra decretada desde el Norte*”.

des ilegales muy rentables, las tasas de violencia en Colombia y en México serían mucho más bajas. Pero una mirada detallada a la evidencia en lugar de levantar la queja: ¡Colombia pone los muertos! Lleva a preguntarse: ¿Por qué en Colombia se considera que es “natural” que el narcotráfico genere tantas muertes? ¿Por qué en Colombia surgen más asesinos que en los demás países? ¿Por qué en Colombia en las últimas décadas ha habido tantos niños y jóvenes asesinos a sueldo? En otras palabras, si bien es cierto que Colombia “pone los muertos” y que eso es una tragedia, ¡lo realmente trágico es que Colombia pone los asesinos y los sicarios!

Para que la queja “*Colombia pone los muertos*” le dé al país autoridad moral para exigir algo del resto del mundo es necesario demostrar que es “natural” que haya altísimos niveles de violencia cuando surge un negocio ilegal fácil de hacer y que genera grandes utilidades. Sólo si esta tesis fuera cierta, se podría sostener que la ciudadanía, la estructura social, política y económica de Colombia y sus normas formales e informales de comportamiento *no tienen ninguna responsabilidad* de que el narcotráfico haya generado tantos muertos. Mientras no se demuestre esta hipótesis, Colombia debe aceptar que si bien, infortunadamente “*pone los muertos*”, lo más grave es que “*pone los asesinos*” y que estos han nacido, crecido, se han educado y socializado en el país; es decir que son colombianos, producto de la sociedad colombiana. En este caso, el hecho de que Colombia ponga los asesinos que matan a muchos colombianos no da ninguna autoridad moral; Colombia no puede decirle al mundo: “¡tenemos autoridad moral porque cuando participamos en el narcotráfico los colombianos nos matamos más y más fácilmente que los ciudadanos de otros países!”

Es importante aclarar que desde el otro lado sucede lo mismo: los estadounidenses podrían alegar que ellos “ponen los usuarios y adictos y Colombia gana vendiendo su producto ilegal y que eso les da autoridad moral” para exigir que Colombia no produzca drogas.

Al final, ambas posiciones son simples reflejos de los sentimientos y las experiencias de vida en cada sociedad y reflejan las grandes vulnerabilidades de ambas sociedades.

14.5.4. “El narcotráfico es un problema global que requiere corresponsabilidad y soluciones globales, no nacionales”

La criminalidad organizada y el narcotráfico son fenómenos generalizados en el mundo pero su importancia y características varían enormemente entre los países. En algunos el problema es muy pequeño y en otros, muy

grave; en unos se concentra en el consumo o la producción, en otros el problema más grave es el tráfico, mientras que en otros es un asunto financiero relacionado con el lavado de activos y dinero, y en otros todas o algunas de estas actividades ilegales son importantes. En muchos países las drogas y el narcotráfico no aumentan los niveles de violencia sustancialmente, en unos pocos sí, pero no siempre. Todo esto hace que el “problema de las drogas” sea internacional pero no global, es decir que involucre relaciones internacionales que son importantes en un número pequeño de países, pero no en todos, aunque este número haya estado aumentando y posiblemente continúe creciendo.

Las diferencias entre los países hacen que su interés en temas de drogas y la importancia de estas en las agendas de política de los países varíe sustancialmente. Desde la perspectiva de la Europa Occidental, el problema principal es controlar la adicción y los costos sociales que genera, mientras que desde la mexicana actual es controlar la violencia asociada al narcotráfico; desde la colombiana, limitar el financiamiento recibido por los grupos subversivos, anti subversivos, y criminales, y su influencia política; y desde la estadounidense o sueca limitar la disponibilidad de drogas a la juventud. Estas diferencias hacen que los intereses nacionales difieran sustancialmente y que sea difícil llegar a un acuerdo global sobre políticas internacionales.

Las diferencias anteriores se reflejan en la importancia que cada país le da y le ha dado en el pasado a las diferentes opciones de política. En Colombia cabe preguntar: ¿Cuándo el narcotráfico empezó a ser problema? Los argumentos exculpatorios y justificativos discutidos en este capítulo y en el anterior, muestran que en Colombia el narcotráfico no fue un problema porque era ilegal, y de hecho fue aceptado por muchos ciudadanos y tolerado por la mayoría. En efecto en Colombia ha sido difícil que muchos reconozcan que la fácil aceptación de las actividades económicas ilegales haya sido un factor clave para el desarrollo del narcotráfico. Antes de que se firmara el tratado de extradición con los Estados Unidos, algunos traficantes participaron abiertamente en política y la gran mayoría ostentaba su riqueza sin pudor. El problema no era el narcotráfico ilegal que se percibía dentro de amplios círculos como una oportunidad razonable o normal de hacer negocios que no generaba consecuencias negativas en el país porque “el problema del consumo era allá, en el exterior”. Solamente cuando el narcotráfico se enfrentó al Estado, este fue un problema³¹².

³¹² Algo semejante ha ocurrido en México, donde el narcotráfico ha existido por más de un siglo. El problema siempre fue de los “gringos”, hasta que la violencia contra algunas ramas del Estado lo convirtió en problema.

Frecuentemente en Colombia y otros países se clama por una mayor “corresponsabilidad” internacional con relación al narcotráfico. Pero el concepto de corresponsabilidad utilizado es relativamente débil porque implica corresponsabilidad en una dirección, y no en doble vía. Por ejemplo, se argumenta que los países con alta demanda de droga deben ser corresponsables de los costos generados por las drogas y las políticas contra ellas en los países principalmente productores de drogas de base vegetal, pero no contempla la corresponsabilidad de estos últimos con los costos de su consumo. Para justificar lógicamente esta posición es necesario demostrar que la responsabilidad únicamente radica en la demanda y que la oferta es un simple factor pasivo en los mercados de drogas. Esto no se puede demostrar y en las discusiones este tema se evade. Lo que sucede simplemente es que se busca que quien “tiene la bolsa llena de dinero” haga transferencias a los que la tienen vacía, o menos llena y estos presentan argumentos “razonables” para justificar las demandas de transferencias, pero que no necesariamente se justifican. Por ejemplo, aunque el Brasil es el segundo consumidor de cocaína por volumen, nadie ha sugerido en Colombia que ese país es corresponsable y deba dar ayuda financiera o asistencia técnica a Colombia. Una consecuencia nociva de estos argumentos es que refuerzan la creencia de que “la culpa” del desarrollo de la producción y tráfico de drogas está en el exterior; que “ellos” son responsables de “nuestros” problemas y que “nosotros” no tenemos nada que ver con los de “ellos”, y obviamente tampoco con los nuestros. Esto tiene consecuencias graves porque en un mundo en el que cada país tiene intereses y actúa con base en ellos, Colombia se sitúa en una posición de incapacidad: “nuestros problemas vienen de afuera y no hay nada que podamos hacer para solucionarlos”. Por eso se exige al mundo que cambie porque Colombia no lo puede hacer.

14.6. ADDEMDUM: LA “MALICIA INDÍGENA” COMO OBSTÁCULO EPISTEMOLÓGICO AL DIÁLOGO

Las creencias sobre las drogas ilegales comentadas implican que o bien quienes formulan e implementan las políticas son ignorantes, o simplemente deshonestos, que tienen agendas escondidas y utilizan los discursos sobre las políticas para justificar sus posiciones. Como los problemas no se resuelven, muchos con frecuencia terminan explicando estas falencias apelando a conspiraciones de poderes siniestros, las cuales “se sabe que existen” aunque no se lo pueda demostrar. En estos casos las afirmaciones se hacen apelando al “sentido común” que es un fuerte obstáculo epistemológico para entender el fenómeno estudiado, por lo cual no es

confiable³¹³. En Colombia, la mal llamada “malicia indígena” es un ejemplo de este fenómeno. Su origen se atribuye a los indígenas que tuvieron que soportar la conquista y colonia española y que aprendieron a desconfiar profundamente de quienes no eran parte de su comunidad³¹⁴. Hoy, quien tiene “malicia indígena” desconfía del discurso o información presentada por quien tiene posiciones opuestas a las propias, porque “sabe” que no refleja lo que el interlocutor cree, sino que es un instrumento para engañar y sacar ventaja en las relaciones personales. Las consecuencias de la “malicia indígena” sobre la posibilidad de forjar consensos sociales son desastrosas:

- Primero, en Colombia se acepta en muchos espacios que la “malicia indígena” es una muestra de inteligencia y sagacidad para identificar las verdades ocultas por el adversario: “quien traga entero es un bobo”, “el mundo es de los ‘vivos’, no de los bobos”.
- Segundo, como se “sabe” que el opositor no dice la verdad, no se le puede creer, por lo que no es factible generar confianza, sin la cual es imposible llegar a un acuerdo que sea respetado y cumplido porque se “sabe” que quien firma cualquier acuerdo, está engañando y tampoco respetaría el acuerdo si pudiera beneficiarse violándolo³¹⁵.
- Tercero, si se llega a un acuerdo, se “sabe” que no necesariamente hay que cumplirlo porque siempre existe la posibilidad de buscar formas de modificarlo más adelante³¹⁶.
- Cuarto, no sorprende entonces que en estos casos los diálogos sean entre sordos, y que en la sociedad colombiana se acepten como normales normas de convivencia agresivas.
- Quinto, la “malicia indígena” es un comportamiento generalizado dentro de un amplio porcentaje de la población, lo cual aumenta sustancialmente los costos de transacción en toda la sociedad. Quienes

³¹³ Una de las citas más comunes atribuidas a Einstein es: “El sentido común es el conjunto de prejuicios adquiridos antes de la mayoría de edad”.

³¹⁴ Como se mostró en el capítulo duodécimo, el mestizaje en Colombia fue muy rápido y la gran mayoría de los indios murieron debido a las epidemias causadas por la falta de defensas contra los virus, bacterias y otros vectores de las enfermedades traídas por los españoles. Por eso, la “malicia indígena” debería llamarse “malicia mestiza”.

³¹⁵ Esta característica ha sido resaltada como parte de la cultura colombiana por varios autores para quienes es un fuerte obstáculo al progreso económico y social (Herrán, 1987, Yunis, 2003, 2006).

³¹⁶ En un foro internacional en 2012 tuve la oportunidad de escuchar a un expositor colombiano que explicaba la diferencia entre el significado de la ley en el contexto anglosajón y en el contexto latinoamericano: “en el sistema anglosajón la ley se negocia durante su formulación, en el latinoamericano la negociación no termina y continúa después de aprobada la ley. Por eso, su cumplimiento siempre es negociable”.

la practican no solamente desconfían en sus relaciones sino que hacen acuerdos a sabiendas de que no los van a cumplir porque suponen que la persona con quien negocian espera hacer lo mismo.

- Sexto, una consecuencia de estos comportamientos es que hacen imposible confiar en la evidencia a menos de que esta sea producida por uno mismo.

Por todas las razones anteriores, la “malicia indígena” es un obstáculo epistemológico muy grande para avanzar en cualquier diálogo que permita llegar a acuerdos aplicables.

Capítulo décimo quinto

A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿LA NUEVA COLOMBIA ATRAPADA EN EL PASADO?

15.1. INTRODUCCIÓN

La tercera parte de este libro se ha concentrado en identificar los factores de riesgo que hicieron que Colombia fuera muy vulnerable al desarrollo de la industria de la cocaína ilegal durante los años setenta y ochenta. No hay duda que en las últimas décadas el país ha cambiado sustancialmente y que hoy es muy distinto a lo que era hace 30 o 40 años. El país ha experimentado cambios muy importantes como se mostró en Cepeda Ulloa (ed. 2004). La Constitución de 1886 que había sido reformada en varias ocasiones fue simplemente eliminada y remplazada por una Constitución basada en un modelo de ética laica moderna cuya meta ha sido profundizar la democracia. Esta estableció derechos y mecanismos como la tutela, que permiten a los ciudadanos exigir sus derechos y hacer rendir cuentas a los funcionarios gubernamentales; fortaleció las fuerzas que promueven la descentralización del país y aumentó la transparencia en el gobierno, por ejemplo, la tramitología ancestral disminuyó sustancialmente limitando las posibilidades de corrupción.

En el primer quinquenio de los noventa el gobierno derrotó a los grandes carteles de la droga y esta industria ilegal dejó de ser controlada por los “señores de la droga”. La evolución de la industria produjo muchos pequeños carteles y también alentó a grupos guerrilleros a involucrarse.

La falta de control territorial de parte del Estado fue un incentivo muy fuerte para la creación de grupos de autodefensa para proteger a la ciudadanía de los secuestros y extorsiones por parte de las guerrillas y organizaciones criminales. Estos grupos, con vínculos con el narcotráfico, se fortalecieron, controlaron territorios y se convirtieron en organizaciones paramilitares fuertes.

A finales de los noventa el gobierno promovió un proceso de paz con las FARC que de facto eliminó la presencia militar y jurídica del Estado en el Caguán, el que terminó siendo controlado por la FARC. Las negociaciones fueron lentas e infructuosas y permitieron el fortalecimiento guerrillero al punto que hubo quienes consideraron posible que las FARC cercaran a Bogotá. Pero el gobierno reaccionó, y con ayuda del Plan Colombia financiado parcialmente por los Estados Unidos, empezó un programa de

fortalecimiento de las fuerzas armadas y la policía uno de cuyos fines era, por primera vez en la historia nacional, controlar el territorio del país. El gobierno que se posesionó en agosto de 2002 continuó con este programa de fortalecimiento de las fuerzas armadas y desarrolló otro proceso de paz, en este caso con los paramilitares, muchos de los cuales se entregaron. Asimismo, el gobierno implementó fuertísimas políticas de erradicación de cultivos de coca, lo que llevó a que estos se desplazaran y adaptaran. Los esfuerzos militares se concentraron en atacar a las FARC y fueron complementados con la fumigación de cultivos de coca que tuvo lugar principalmente en zonas de influencia de esa guerrilla.

Entre tanto, la industria de drogas ilegales evolucionó mejorando la productividad de los cultivos, buscando nuevos productos, nuevas formas de transporte, inclusive la construcción de mini submarinos, nuevos mercados internacionales y nacionales, mecanismos para lavar los ingresos, etc. Todo esto muestra una mayor sofisticación empresarial, la cual no se hubiera podido lograr sin apoyo de otros grupos sociales, inclusive órganos del Estado.

La destrucción de los grandes grupos paramilitares y el debilitamiento de las guerrillas tradicionales promovieron el desarrollo de nuevas organizaciones formadas por antiguos guerrilleros, paramilitares, traficantes, militares y otros civiles, que hoy se denominan simplemente como BACRIM o bandas criminales que se presumen han perdido la agenda política de las autodefensas precursoras de los paramilitares y de las guerrillas. Estos grupos han diversificado sus actividades y hoy están involucrados en otras actividades ilegales como la extorsión o “vacuna” a muchos negocios y personas, la captura de presupuestos municipales, la minería ilegal, crímenes cibernéticos, contrabando de armas, trata de personas, etc.

En los últimos años la criminalidad y corrupción de cuello blanco ha sido noticia cotidiana. Los casos de crímenes contra el presupuesto del Estado han salido a la luz constantemente y también los fraudes en muchas ramas del sector privado como en las empresas proveedoras de salud, en la mayor empresa de corretaje de la Bolsa de Valores y varias universidades privadas. Además, en marzo de 2015 la revelación de escándalos en la Corte Constitucional ha generado una crisis al más alto nivel de la justicia. Esto no necesariamente prueba que esta clase de criminalidad ha aumentado, porque también es un reflejo del fortalecimiento de los controles sociales a la corrupción dentro Estado. De cualquier forma, el problema real es que muchos colombianos con educación y oportunidades de obtener

ingresos razonables no tienen el autocontrol necesario para no buscar un enriquecimiento ilícito.

15.2. LA ACTITUD CONQUISTADORA PREMODERNA COMO OBSTÁCULO EPISTEMOLÓGICO

Una manera de mirar la situación colombiana es contrastando las formas de acumulación de riqueza tradicionales con las de una sociedad posmoderna. En la sociedad tradicional la riqueza tiende a basarse en los recursos naturales y los privilegios de raza, casta o etnia. Una parte importante de la riqueza es adscrita a un grupo. Para muchos, la riqueza también tiende a ser encontrada, capturada o apropiada. Esa es la forma en la que el conquistador o colonizador forja su fortuna. Esta se obtiene por medio de la audacia, la osadía, la capacidad de manipular las normas legales o de evadirlas, y la de engañar a las personas con las que se interactúa. En muchos casos la acumulación personal se percibe como un juego de suma cero porque no refleja una creación de riqueza per se. En Colombia la importancia atribuida a la tierra como símbolo de riqueza y de estatus social es un reflejo de esa forma de acumulación ancestral con la que muchos concuerdan hoy y que se expresa en la cultura del *avivato*.

Esta actitud implica que la vida sea una competencia en la que quien sea más hábil gana y el resto pierde, lo cual es un obstáculo epistemológico muy fuerte para la generación de cohesión social y empatía. Los estratos urbanos en Colombia son un buen ejemplo de lo anterior. La división de las viviendas en 6 categorías (estratos) fue resultado de la recomendación de los técnicos del Banco Mundial como una forma de establecer tarifas diferenciadas que permitieran financiar el agua, el alcantarillado y la electricidad en los barrios de bajos ingresos por medio de cobrar tarifas altas en los barrios de mayores ingresos que subsidiaran al resto. En Colombia las viviendas están clasificadas en 6 estratos, pero en realidad, siempre se habla de gente estrato uno, dos, tres, cuatro, cinco y seis. Es decir, la herencia de la sociedad de castas hizo que la clasificación de las viviendas terminara siendo una identificación de casta.

Como esta actitud es generalizada, aplica tanto a la gente pobre como a la rica, a los educados y a los ignorantes, porque todos saben que así es la sociedad. La estructura social basada en castas establecida en la colonia, apoyada por la iglesia católica terminó en un Estado que imponía sus leyes de arriba hacia abajo, en un sistema en la que el colombiano común nunca sintió que tenía algo que decirle al Estado que le era ajeno.

A su vez, esto tiene un corolario: cada cual busca exigir la parte de la torta a la que tiene derecho (“sé que Colombia es un país con muchas riquezas, pero soy pobre, lo que prueba que me han robado mi parte de la torta”); pero como la torta es muy pequeña y la suma de lo que la gente cree tener derecho es mucho más grande que la torta, la frustración con relación a la distribución de riqueza e ingreso es amplia. Por eso Colombia enfrenta una situación en la que el deber ser requiere mucho más de lo que hay y en la que muchos argumentan que el “Estado nos tiene abandonados” pero no se preguntan “¿cuánto hemos contribuido al Estado y a la sociedad?” Es como si una parte importante de la ciudadanía viviera en una sociedad feudal prehobbsiana que apela a la benevolencia del señor feudal para que este le resuelva sus carencias. Pero como en muchos casos el Estado, señor feudal, no tiene capacidad de controlar a los gobiernos locales a los cuales financia, estos tienen un riesgo muy alto de convertirse simplemente en botines de las autoridades locales.

15.3. LA LUCHA POR CREAR ESTADO Y NACIÓN

En contraste con esta caracterización, hay un número importante de colombianos que sueñan con construir una nación moderna, con un gobierno que responda a la ciudadanía que tiene derechos pero también deberes. Este grupo reconoce la importancia de un imperio de la ley consensuado, por esta razón para ellos las brechas entre las normas formales y las socialmente aceptadas individualmente son mucho menores que para el resto. Pero para lograr esta meta se requiere forjar fuertes lazos de solidaridad, confianza y reciprocidad, de manera que el tejido social se fortalezca y refuerce los esfuerzos del Estado para establecer el imperio de la ley.

Esto no es una conclusión novedosa: hace más de 20 años Antanas Mockus concluía que cerrar la brecha entre las normas legales y las sociales era el mayor desafío que enfrentaba Colombia para lo que se requería armonizar los tres sistemas de regulación del comportamiento humano: la ley, la cultura y la moral, es decir, las normas formales, las sociales y los controles interiorizados por los individuos. Mockus (1994) explica que el respeto a la ley se refuerza por medio de factores positivos y negativos de cada sistema de regulación. Con respecto a la ley, un individuo puede sentir temor a las sanciones (negativo) y también admiración por la ley (positivo). Respecto a las normas sociales, puede sentir temor al rechazo social (negativo) y puede buscar aprobación social, confianza y una buena reputación (positivo). Finalmente, puede sentir culpa (negativo) o autogratificación por hacer algo bueno (positivo). Este análisis confirma la necesidad de promover políticas que modifiquen comportamientos y

armonicen las normas que emanan de los tres sistemas de regulación del comportamiento.

Por otro lado Gaviria (2008) considera que esto es imposible mientras las drogas sean ilegales. Sin duda él tendría razón si fuera imposible tomar acciones proactivas exitosas que censuren y se opongan a los comportamientos ilegales. Su supuesto implica que no es posible oponerse a la ilegalidad en general, no solamente a la de los paramilitares, guerrilleros, narcotraficantes, sicarios y demás criminales, sino a los corruptos de toda clase.

No hay duda de que como afirma Gaviria, la presencia de una industria ilegal fuerte hace mucho más difícil implantar el imperio de la ley. Pero también es cierto que durante más de siglo y medio Colombia no tuvo problemas con drogas ilegales y no logró implantarlo. El imperio de la ley se puede establecer a la fuerza por el Estado o por un consenso amplio dentro de la sociedad que apoye al Estado. Hasta ahora los esfuerzos han sido del Estado apoyado por grupos de la sociedad con intereses específicos pero que no han incorporado a la mayoría de los colombianos. En Colombia las elites políticas nunca han generado un proyecto de país inclusivo. Pocos tienen conciencia de las secuelas que una profunda cultura de la desigualdad forjada durante la colonia y reforzada por dos siglos de gobiernos independientes, ha tenido sobre la necesidad de acordar un proyecto de nación realmente incluyente.

Recientemente James Robinson propuso “que para modernizar a Colombia –en cambio de invertir en el desarrollo rural que es el eje de la paz que se está pactando en La Habana– lo que se debería es abrirle oportunidades a los campesinos en la ciudades, sobre todo educativas. Esa idea, que lanzó en un artículo antes de Navidad y otro este fin de semana, ha pisado muchas ampollas y despertó un debate intelectual como el que pocas veces se ve en medios en el país” (Bermúdez Liévano, 2015)³¹⁷.

Muchas de las críticas surgen de algo obvio: después de un larguísimo periodo de setenta años o más de conflicto interno, guerra civil no declarada, guerra por las drogas, o lo que simplemente se podría llamar una convivencia tensa y a veces muy violenta, en la que la tierra ha jugado un papel clave, todos los colombianos tienen agravios válidos y buscan “desfacer entuertos” como diría el Quijote. Por eso, el asunto de la propiedad de la

³¹⁷ Este artículo reseña la reacción de 16 intelectuales colombianos a la propuesta de Robinson.

tierra es un punto central en los esfuerzos para lograr un acuerdo de paz con las FARC y muchos de los críticos de Robinson insisten en ese punto.

El problema es que por un lado se tienen grandes agravios válidos del campesinado y de las clases bajas y por otro lado, agravios igualmente válidos de grupos urbanos y terratenientes que han sido víctimas de la extorsión, secuestros, asaltos, robos y asesinatos de parte de la guerrilla, el crimen organizado, los paramilitares y en ocasiones de órganos o funcionarios del Estado. Por eso el país está hoy polarizado y los dos grupos buscan reivindicar agravios pasados como una condición de avanzar hacia un futuro. Desde ambos lados se deslegitima el agravio del contradictor y muchas veces se busca una venganza reivindicatoria.

El énfasis de Robinson en la educación es válido para una sociedad con un proyecto nacional serio de creación de Estado, en el que la “educación” no radica solamente en producir adultos con destrezas técnicas que les permitan trabajar en los sectores líderes en una economía en la que el conocimiento es clave. Esto es necesario, pero no suficiente para un proyecto de nación moderna, porque muchas de esas destrezas se pueden utilizar tanto en la economía legal como en la ilegal. Por eso es imperativo que la educación genere una ética cívica moderna que trascienda la lógica del beneficio personal de corto plazo. Sin esa no es posible forjar consensos sociales amplios que permitan escuchar a los otros y aceptar que aunque tengamos sentimientos, no debemos actuar como si los nuestros sean válidos y los de quienes no concuerden con nosotros sean viciados, o peor malignos. Solo cuando aceptemos la diversidad y la legitimidad de los que difieran de nosotros, se podrá forjar un proyecto de nación que permita construir un futuro común.

Para generar cohesión se requiere que quienes formulan políticas y leyes reconozcan que guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, sicarios y otros criminales son colombianos que nacieron, crecieron se socializaron y educaron en Colombia. Ellos no son “calamidades” que padecen los “colombianos de bien” que no han tenido papel alguno en su generación ni lo tienen para prevenir su reproducción. Y los guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, sicarios y otros criminales que consideran que las elites son apátridas, o imperialistas, o capitalistas salvajes, o que usen cualquier otro adjetivo calificativo para deslegitimarlos o despreciarlos, también tienen que reconocer que esos “demonios” son colombianos, cuyas acciones responden a sus vivencias, muchas de las cuales han sido causadas por estos grupos. Por eso es necesario reconocer que los cambios en compor-

tamiento deben ser de todos los colombianos.³¹⁸ Ser proactivos implica no solamente clamar porque los demás cambien, sino también cambiar los propios comportamientos. Solamente cuando esto se acepte, sería posible llegar a recomendaciones de políticas consensuadas y aceptadas por la gran mayoría de los colombianos.

Sin duda el desafío para implantar el imperio de la ley en Colombia es enorme y esa meta no se puede obtener sino en el largo plazo. La tarea es semejante a la de fortalecer las defensas de un cuerpo contra las enfermedades, y *“el desafío no es legalizar las drogas sino ‘legalizar a Colombia’”* es decir tener un proyecto de nación consensuado que establezca normas legales que sean reforzadas por las normas sociales y que por eso sean respetadas por la gran mayoría de la población que se identifique con ellas. La meta es lograr una sociedad en la que los comportamientos individuales estén fundamentados en la convicción de que estos son necesarios y convenientes para la sociedad, y no que se basen en el temor a Dios o a un gobierno autoritario. Solo así es posible construir una sociedad amable en la que la gente se sienta satisfecha y sin temor. Infortunadamente, no hay fórmulas mágicas para lograr esta meta porque los análisis de las normas y órganos de la sociedad elaboran diagnósticos importantes que permiten comprender los problemas sociales, pero no dan soluciones que sean fáciles de adoptar en ningún sistema político.

La solución a los problemas de Colombia debe surgir de la sociedad misma, de cuando la gente se convenza de que debe no solamente rechazar pasivamente los comportamientos con los que no esté de acuerdo, sino que debe movilizarse para actuar colectivamente en la búsqueda de consensos que logren debilitar las vulnerabilidades de la sociedad. El problema es que cualquier proyecto democrático moderno de creación de Estado y nación debe tener como meta levantar las defensas de la sociedad ante posibles cambios en los entornos mundiales. Como esto además de requerir cambios en los comportamientos también genera perdedores y ganadores, la agenda descrita es políticamente incorrecta hasta que la sociedad misma se convenza de su conveniencia.

15.4. ¿Y LAS DROGAS QUÉ?

La “solución al problema de las drogas” requiere cambios de comportamiento sustanciales dentro de toda la sociedad. Esto, sin embargo, enfren-

³¹⁸ De Roux (2015) hace un llamado semejante desde su perspectiva de Superior de los Jesuitas.

ta obstáculos epistemológicos muy fuertes y además, genera perdedores, algunos de los cuales están en capacidad de ejercer poder sobre el Estado. Todo esto hace que los cambios sean muy difíciles de implementar. Los obstáculos epistemológicos para lograr cambios políticos han plagado la historia colombiana. Por ejemplo, el Frente Nacional se caracterizó por implementar políticas y reformas diseñadas para “salir del barrizal” y no para hacer cambios sociales sustantivos (Wilde, 1982). Por eso, lo más probable es que el “problema de las drogas” no tenga solución al menos en el futuro previsible, entre tanto se podrá buscar políticas de drogas que traten de hacer más llevadera la situación, o sea que disminuyan algunas de las consecuencias nocivas, o que las desplacen a otros países. Aunque las políticas actuales pueden mejorarse, estas no van a acabar con el crimen organizado y el narcotráfico en Colombia, porque el problema no es de políticas sino de vulnerabilidades y aumentar las defensas requiere cambios más allá de las políticas tradicionales.

Con relación a las drogas en particular, el primer paso es reconocer que la industria de drogas ilegales es un síntoma de la incapacidad del Estado para hacer cumplir las leyes, ya que estas no han sido el producto de un acuerdo amplio entre los colombianos y porque el gobierno no tiene los recursos, la capacidad política o la organización para hacerlas cumplir de manera autoritaria.

Como las políticas contra las drogas generalmente solo atacan factores contribuyentes al desarrollo de la industria ilegal, pueden ganar muchas batallas, casi siempre pequeñas, pero no acabar el negocio ilegal. Cuando no se eliminan los factores necesarios para la ilegalidad, es decir, cuando no se cierran las brechas en las normas de comportamiento aceptadas como legítimas por diversos grupos sociales, las organizaciones criminales se adaptan a las políticas y evolucionan desarrollando nuevas estrategias y sistemas de operación.

Colombia ha implementado las políticas represivas contra las drogas, y como frecuentemente afirma el presidente Santos, “ha aplicado a pie juntillas la receta”, el problema de estas políticas es que para tener éxito deben ser muy fuertes y mucho más represivas de lo que la mayoría de los gobiernos pueden implementar y las sociedades están dispuestas a tolerar. China e Irán ejecutan un gran número de personas acusadas de narcotráfico y no pueden eliminar el mercado ilegal. Los Estados Unidos detienen y encarcelan por delitos de droga una cantidad enorme de personas y no logran acabar el mercado. Se puede argumentar que los Estados Unidos podrían aplicar

políticas más represivas, sin embargo, para hacerlo posiblemente dejarían de ser los Estados Unidos, es decir deberían tirar por la borda sus normas constitucionales sobre derechos individuales. Simplemente, para eliminar el mercado ilegal por medios represivos, los Estados Unidos tendrían que implementar políticas de naturaleza tal, que no serían tolerables para su población, y lo mismo sucedería en Colombia. De otra parte, las políticas represivas contra las drogas tampoco se concentran en cerrar la brecha entre las normas que están en la raíz de la vulnerabilidad de cada país, por lo que lo más que pueden lograr son resultados parciales de corto plazo.

Si Colombia realmente busca acabar con el narcotráfico en el país, debe empezar por reconocer que este es el resultado de la exportación y no del consumo interno, el cual no ha sido importante desde la perspectiva de las políticas de drogas. Hasta ahora, la mayoría de los análisis han terminado en clamores para que otros países cambien sus políticas porque los colombianos no son responsables por sus exportaciones. Ante esto el país enfrenta dos opciones, una fácil y una difícil. La “solución” fácil es continuar acusando al mundo y sintiéndose víctima. Esta opción puede ser psicológicamente aceptable, pero no resuelve el problema. Esta es una solución en la que las intuiciones prevalecen y son validadas por la razón, lo que ha llevado a muchos colombianos a argumentar que el país es víctima de la “insaciable demanda internacional de drogas, especialmente de la cocaína”. Sin embargo, el mundo no le va a solucionar a Colombia el problema de las drogas, porque este surgió del éxito en exportar drogas a mercados ilegales en otros países, los cuales continuarán siendo ilegales.

La solución difícil exige hacer un arduo trabajo de psiquiatría social para reconocer que Colombia no puede cambiar las leyes de otros países. La única forma en que puede eliminar la industria de drogas ilegales y el crimen organizado en su territorio es cerrando la brecha entre las normas de comportamiento formales y las informales y empezando a crear una nación moderna con solidaridad, capital y cohesión social, reciprocidad y confianza, o sea una sociedad amable. De lo contrario, continuará padeciendo los problemas asociados, ya no solamente a las drogas sino a una sociedad en la que la criminalidad sea una forma aceptada de acumulación de riqueza y de movilidad social. En términos simples, las opciones son claras: o la sociedad supera la pre modernidad y aprende a vivir en un mundo posmoderno, o se queda anclada en el pasado sin esperanzas de desarrollo democrático moderno.

Bibliografía

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Acemoglu y Robinson, 2012, *Why Nations Fail. The origins of power, prosperity and poverty*, Nueva York: Random House.
- Agnew, Robert, 1992, "Foundation for a General Strain Theory", *Criminology*, 30, 1: 47-87
- _____, 2005, *Why do they do it? A General Theory of Crime and Delinquency*, Roxbury.
- _____, 2006, *Pressured into Crime: An Overview of General Strain Theory*, Roxbury.
- Akers, Ronald L. 1997, *Social Learning and Social Structure: A General Theory of Crime and Deviance*, Northeastern.
- Alape, Arturo, 1985, *La paz, la violencia: Testigos de excepción*, Bogotá: Editorial Planeta, tercera edición.
- Alberti, Giorgio y Enrique Mayer, 1874, "Reciprocidad andina: Ayer y Hoy," en Alberti, G. y E. Mayer (Comps.), *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Álvarez, Elena, 1992, "Coca Production in Peru," en P. H. Smith (Comp.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press.
- ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras), 1979, *Maribjuana: Legalización o represión*, Bogotá: Biblioteca ANIF de Economía.
- _____, 1980, *La legalización de la maribjuana*, Bogotá: ANIF Fondo Editorial.
- _____, 1995, "Implicaciones económicas del desmonte del cartel de Cali," *ANIF Carta Financiera*, Bogotá, Octubre.
- Anzola Gil, Marcela, 2015, *El paradigma de la seguridad jurídica en un Estado en transformación: El caso de la inversión extranjera*, Bogotá: Ediciones Universidad Externado de Colombia.
- Arango, Mario y Jorge Child, 1985, *Los Condenados de la Coca. El manejo político de la droga*, Medellín: Editorial J. M. Arango.
- _____, 1986, *Coca-Coca. Historia, manejo político y mafia de la cocaína*, Editorial Dos Mundos
- _____, 1987, *Narcotráfico: Imperio de la cocaína*, México: Editorial Diana
- Arango, Mario, 1988, *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, 3ra. Edición, Medellín: J. M. Arango.
- _____, 1990, *Los funerales de Antioquia la grande*, 1990, Medellín: Editorial J. M. Arango.
- Arboleda, Gustavo, 1907, *Revoluciones locales de Colombia*, Popayán.
- Arze Quintanilla Oscar, Ed., 1990, *La coca... tradición, rito, identidad*. México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Atehortúa Cruz, Adolfo León y Humberto Vélez Ramírez, 1995, *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*, Bogotá: TM Editores y Universidad Javeriana, Cali.
- Autores Varios, 1980, *La Guerra del Opio*, Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras
- Ayres, Clarence E., 1978, *The Theory of Economic Progress*, Kalamazoo, MI: New Issues Press, Western Michigan University, tercera edición.
- Azzellini, Dario, 2008, *El negocio de la guerra*, Tafalla (Navarra): Editorial Txalaparta.

- Bachelard, Gaston, 1948, *La formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento Objetivo*, Buenos Aires: Editorial Argos.
- Banco de la República, 1951, *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Bogotá: Talleres Editoriales de Librería Voluntad.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1982, *Informe de Progreso Económico y Social*, Washington, DC.
- Banfield, Edward C., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York: The Free Press.
- Bascopé Aspiazu, René, 1993, *La veta blanca: Coca y cocaína en Bolivia*, La Paz: Ediciones Gráficas "E.G.", Tercera edición.
- Becker, Gary, 1968, "Crime and punishment: an economic approach", *Journal of Political Economy*, 76, 2: 169:217.
- _____, 1976, *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Bedoya Lima, Jineth, 2013, "El infierno y la bendición de la guaca de las Farc", *El Tiempo*, 20 de abril.
- Bejarano, Jorge E., 1950, *La derrota de un vicio*, Bogotá: Editorial Iqueima.
- _____, 1952, *Nuevos capítulos sobre el cocaísmo en Colombia*, Bogotá.
- Bell Lemus, 2004, "El vigor cultural de Colombia y sus regiones" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.) *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Behr, Edward, 1996, *Prohibition. Thirteen Years that Changed America*, Nueva York: Arcade Publishing.
- Bermúdez Liévano, Andrés, 2015, "James Robinson alebresta a los intelectuales", *La Silla Vacía*, <http://lasillavacia.com/historia/james-robinson-alebresta-los-intelectuales-49426>
- Berry, Albert, 2014, "¿Para qué sirve la teoría económica? Los pecados que nos han dado mala fama" en F. Giraldo, E. Revéiz y R. D. Utría (Comps.), *Controversia actual sobre teoría y políticas económicas*, Bogotá: Ediciones Aurora.
- Betancourt, Darío, y Martha L. García, 1994, *Contrabandistas, marimberos y mafiosos: Historia social de la mafia Colombiana (1965-1992)*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Bewley-Taylor, David R., 1999, *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, Londres y Nueva York: Pinter.
- _____, 2003, "Challenging the UN drug conventions: problems and possibilities", *The International Journal of Drug Policies*, 16 (2).
- Beyer, Steve, 2006, *Ayahuasca in the Supreme Court*, <http://www.ayahuasca.com/news/ayahuasca-in-the-supreme-court/>
- Blanes, José, y H. C. F. Mansilla, 1994, *La percepción social y los hechos reales del complejo coca/cocaína: Implicaciones para la formulación de una política nacional*, La Paz: SEAMOS Investigación para el Debate No. 9.
- Blickman, Tom, 1998, *Caught in the Crossfire: Developing Countries, the UNDCP, and the War on Drugs*, TNI/CIIR, Londres, junio, <http://www.tni.org/drugs/reports/caught.htm>
- Blum, Deborah, 2012, "The Chemists War", *Slate*, consultado el 3 de Agosto de 2013: http://www.slate.com/articles/health_and_science/medical_examiner/2010/02/the_chemists_war.html
- Bolin, Inge, 1998, *Rituals of Respect: The Secret of Survival in the High Peruvian Andes*, Austin: University of Texas Press.
- Boyum, David y Peter Reuter, 2005, *An Analytic Assessment of U. S. Drug Policy*, Washington, D. C.: The AEI Press

- Britt, Chester y Michael Gottfredson, 2003, *Control Theories of Crime and Delinquency*, Transaction Publishers.
- Bruun, Kettil, Lynn Pan e Ingemar Rexed, 1975, *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol*, Chicago: University of Chicago Press.
- Buck, Ross, 1985, "Prime theory: an integrated view of motivation and emotion", *Psychological Review*, 92, 3: 389-413.
- Bulmer-Thomas, Victor, 1994, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press.
- Bureau of Narcotics, U.S. Treasury Department, 1958, *Traffic in Opium and other Dangerous Drugs for the year ended December 31, 1957*, U. S. Printing Office.
- Burns, Eric, 2004, *The Spirits of America. A Social History of Alcohol*, Philadelphia: Temple University Press.
- Bushnell, David, 1993, *Colombia: A Nations in Spite of Itself*, University of California Press.
- Buxton, Julia. 2006. *The Political Economy of Narcotics. Production, consumption & global markets*, London: Zen Books.
- _____, 2010, "The historical Foundations of the Narcotic Drug Control Regime" en Phil Keefer y Norman Loayza (Eds.), *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, Washington, D.C., The World Bank.
- Caballero, Antonio, 1996, "El costo de dos visas", *Semana*, 744, pp. 139.
- _____, 1999, "Los verdaderos criminales" *Semana*, 888, Mayo 10.
- _____, 2000, "Drogas: la Guerra de la dependencia", en Varios Autores, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá: El Áncora editores.
- _____, 2004a, "Nuestra Guerra", *Semana*, 1179.
- _____, 2004b, "Lo de menos", *Semana*, 1180.
- _____, 2006, "El embajador y el bosque", *Semana*, 1268, agosto 21-28.
- _____, 2009, "Y el gringo ahí", *Semana*, 1436, noviembre 7-14
- _____, 2010, "La realidad", *Semana*, septiembre 25-Octubre 22
- _____, 2015, "Civilización y barbarie", *Semana*, enero 10.
- Caballero Argáez, Carlos 2004, "Economía y política social" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.) *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caballero, Lucas, 1980, *Memorias de la Guerra de los Mil Días*, 2da. Edición, Bogotá: El Ancora Editores Ltda.
- Calvo Ospina, Hernando, 2010, *El equipo de choque de la CIA*, Barcelona: editorial el Viejo Topo.
- Camacho Guizado, Álvaro, 1981, *Droga, corrupción y poder. Marihuana y cocaína en la sociedad colombiana*, Cali: CIDSE, Universidad del Valle.
- _____, 1988, *Droga y sociedad en Colombia: el poder y el estigma*, Bogotá: CIDSE Universidad del Valle - Fondo Editorial CEREC.
- Campos, J. Edgardo y Sanjay Pradhan, 2009, *Las múltiples caras de la corrupción. Aspectos vulnerables por sectores*, Tomo 1, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Cano Isaza, Alfonso, 1997, "De la doble moral y la extradición," *El Espectador*, Marzo 9: 2-A.
- Cárdenas de Santamaría, María Consuelo, 2004, "Las mujeres directivas" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.) *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.

- Carlsson, Sven-Olov, 2008, "Discurso en el Foro Mundial Contra las Drogas", Estocolmo, Septiembre 8-10.
- Carter, William E. y Mauricio Mamani, 1986, *Coca en Bolivia*, La Paz: Librería Editorial "Juventud".
- Carter, William E., editor, 1983, *Ensayos científicos sobre la coca*. La Paz: Ed. Juventud.
- Castro Caycedo, Germán, 2014, *Nuestra guerra ajena*, Bogotá: Editorial Planeta.
- CEDIB (Centro de Documentación e Investigación Bolivia) 1993, "La absurda guerra de la coca," en Xavier Albó y Raúl Barrios (Comps.), *Violencias Encubiertas en Bolivia*, La Paz: CIPCA-ARUWIYIRI.
- Célula General de Coordinación Permanente de Políticas de Drogas (Coordination Permanente de la Cellule Générale de Politique Drogues), 2010, *Une politique globale et intégrée en matière de drogues pour la Belgique*, Documento: IMCDRUGS.2010.V.A.0
- CEPAL-OIJ, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud), 2007, *La juventud en Iberoamérica, tendencias y urgencias*, Santiago, Chile, segunda edición.
- CEPAL/SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana), 2007, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335/Rev.1), Santiago de Chile, enero
- Cepeda Espinosa, Manuel José, 2004, "La defensa judicial de la constitución" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cepeda Ulloa, Fernando (Editor), 2004, *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cepeda Ulloa, Fernando, 2004, "La pérdida de investidura de los congresistas: una herramienta eficaz contra la corrupción" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chacón, Mario y Fabio Sánchez, 2007, "Polarización política y violencia durante La Violencia en Colombia 1946-1963" en Fabio Sánchez (Comp.), *Las Cuentas de la Violencia*, Bogotá: Economía, Universidad de Los Andes y Grupo Editorial Norma.
- Chepesiuk, Ron, 2005, *Drug Lords. The rise and fall of the Cali cartel*, Milo Books.
- Chidsey, Donald Barr, 1969, *On and Off the Wagon: a Sober Analysis of the Temperance Movement from the Pilgrims to Prohibition*, Nueva York: Cowles Book Company.
- CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), 1998, *Colombia país de regiones*, Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Clague, Christopher, 1973, "Legal Strategies for Dealing with Heroin Addiction," *American Economic Review*, LXIII, 2:263-269.
- Clark, Norman H., 1976, *Deliver Us from Evil. An Interpretation of American Prohibition*, Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Clayton, Richard R., 1995, *Marihuana in the "Third World" Appalachia*, U.S.A., Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Clawson, Patrick L., y Rensselaer W. Lee III, 1996, *The Andean Cocaine Industry*, New York: St. Martin Press.
- Coleman, James, 1990, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press.
- Colvin, Mark, 2000, *Crime and Coercion: An Integrated Theory of Chronic Criminality*, Palgrave Macmillan.

- Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1987, *Colombia: Violencia y democracia*. Informe presentado al Ministerio de Gobierno, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Centro Editorial.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009, *Drogas y Democracia: Hacia un nuevo paradigma*, Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/paradigma-s.pdf>
- Conroy, Bill, 2012, “Drug War-Related Homicides In The US Average At Least 1,100 a Year”, *The Narcosphere*, <http://narcosphere.narconews.com/notebook/bill-conroy/> 2012/03/drug-war-related-homicides-us-average-least-1100-year Consultado el 4 de agosto de 2012.
- Coronel, José, 1996, “Violencia política y respuestas campesinas en Huanta”, en Degregori, C. I., J. Coronel, P. del Pino y O. Starn, *Las Rondas Campesinas y la Derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, Julio, 1996, *Coca sociedad y Estado en el Perú*, PNUD, Lima.
- Courtwright, David T., 1982, *Dark Paradise: Opiate Addiction in America before 1940*, Cambridge: Harvard University Press
- Craig, Richard B., 1981, “Colombian Narcotics and United States-Colombian Relations”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23, 3, pp. 243-270.
- Csete, Joanne, y Daniel Wolfe, 2007, *Closed to Reason: the International Narcotics Control Board and HIV/AIDS*, Canadian HIV/AIDS Legal Network y International Harm Reduction Program of the Open Society Institute.
- Dallek, Robert, 1983, *The American Style of Foreign Policy: Cultural Politics and Foreign Affairs*, New York: Alfred A. Knopf.
- Dammert Ego-Aguirre, Manuel, 2001, *Fujimori-Montesinos: el Estado Mafioso*, Lima: Ediciones El Virrey.
- Dávila, Julio D., 2004, “La transformación de Bogotá” en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dean, John W., 2004, *Warren G. Harding: the American Presidents Series, the 29th President*, Nueva York: Henry Holt and Co.
- Deas, Malcolm, 2004, “La tradición electoral” en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Degregori, Carlos I., 1996a, “Ayacucho, después de la violencia”, en Degregori, C. I., J. Coronel, P. del Pino y O. Starn, *Las Rondas Campesinas y la Derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.
- , 1996b, “Cosechando tempestades: Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho”, en Degregori, C. I., J. Coronel, P. del Pino y O. Starn, *Las Rondas Campesinas y la Derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.
- Del Pino, Ponciano, 1996, “Tiempos de guerra y de dioses: Ronderos, evangélicos y senderistas” en el valle del río Apurímac en Degregori, C. I., J. Coronel, P. del Pino y O. Starn, *Las Rondas Campesinas y la Derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.
- Del Olmo, Rosa, 1998, *La cara oculta de la droga*, Bogotá: Editorial Temis, Monografías Jurídicas 58.
- , 1992, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

- Demarest, Michael, 1981, "Cocaine: middle class high", *Time Magazine*, Julio 6.
- De Rementería, Ibán, 1995, *La elección de las drogas: Examen de las políticas de control*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- De Soto, Hernando, 1986, *El otro sendero: la revolución informal*, Lima: Editorial El Barranco.
- De Roux, Francisco, 2015, "Nuestra encrucijada moral", *El Tiempo*, 10 de febrero.
- DEVIDA (Comisión Nacional Para el Desarrollo y Vida sin Drogas), 2002, *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2002-2007*, Lima.
- Dhywood, Jeffrey, 2011, *World WAR d. The case against prohibitionism. A roadmap to controlled re-legalization*, Columbia Communications Inc.
- Dombois, Rainer, 1990, "¿Por qué florece la economía de la cocaína justamente en Colombia?" en Juan Tokatlian and Bruce Bagley (eds.), *Economía y Política del Narcotráfico*, Bogotá: Ediciones UNIANDES.
- Donadio, Alberto, 1995, *La guerra con el Perú*, Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Dyer, Wayne W., 1976, *Your erroneous Zones*, Funk & Wagnalls.
- Easterbrook, Gregg, 2003, *The Progress Paradox. How Life Gets Better While People Fell Worse*, Nueva York: Random House.
- Escobar Gaviria, Roberto, 2000, *Mi hermano Pablo*, Quintero Editores.
- Escotado, Antonio, 1997, *La historia de las drogas*, Madrid: El libro de Bolsillo, Séptima edición, tres volúmenes.
- Espada, María Victoria, 2010, *Hacia un panorama de los ingresos fiscales en América Latina*, ILPES/CEPAL.
- Evans, David G., 2009, "In support of the United Nations Drug Conventions: the arguments against illicit drug legalization and harm reduction, Crime and Justice Project", Drug Free Projects Coalition, Farmington, NJ, USA, segunda edición.
- Fajardo, Humberto, 1993, *La berencia de la coca: Pasado y presente de la cocaína*, Santa Cruz: Imprenta Landívar S.R. L.
- Falco, Mathea, 1994, *The Making of a Drug-Free America: Programs that Work*, New York: Times Books, 1994.
- Fandiño Cubillos, Santiago y Absalón Machado, 2003, "Esquema de cuantificación de las drogas ilícitas en Colombia: la tasa retributiva al consumo de drogas ilícitas", Bogotá: C.I.D. Universidad Nacional e IICA.
- Fazio, C., 1997, "México: El caso del narco general", en *Crimen Uniformado*, TNI/CEDIB, Chabamba, Octubre.
- Fichtelberg, Aaron, 2008, *Crimes Without Borders, An introduction to International Criminal Justice*, Pearson/Prentice Hall, 2008.
- Figuroa, Adolfo, 1981, *La economía campesina de la Sierra del Perú*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fisher, Irvin, 1928, *Prohibition Still at Its Worse*, New York: Alcohol Information Committee.
- Fletcher, Ian, 2007, "What Industries Does Multiple-Equilibrium Trade Theory Recommend?" *Post-Autistic Economics Review*, issue no. 42, 18 May pp. 18-21, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue42/Fletcher42.htm>
- FMCD (World Federation Against Drugs), 2011, "Harm reductions supporters should not be elected to serve on the INCB Board", Abril 26, <http://w3.u0742231.fsdata.se/latest-news/1?start=3620>

- Fonseca, César, 1974, "Modalidades de la Minka," en Alberti, G. y E. Mayer (Comps.), *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Friede, Juan, 1982, "La conquista del territorio y el poblamiento", en *Manual de Historia de Colombia*, Instituto Colombiano de Cultura, segunda edición.
- Fukuyama, Francis, 1996, *Trust: The Social Virtues & The Creation of Prosperity*, Free Press.
- Gagliano, Joseph, 1994, *Coca prohibition in Peru. The historical debates*, The University of Arizona Press.
- Galdos, Guillermo, 2014, "Virgins for sale in Colombia in 'world's biggest brothel'", <http://vimeo.com/106613535>, 19 de septiembre.
- Gamarra, Eduardo A., 1994, *Entre la droga y la democracia: la cooperación entre Estados Unidos-Bolivia y la lucha contra el narcotráfico*, La Paz: ILDIS, 1994.
- Garay, Luis Jorge, (colaboración de Alfredo Angulo) 1999, *Construcción de una Nueva Sociedad*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Cambio.
- Garcia, Michael John, 2013, *International Law and Agreements: Their Effect Upon U.S. Law*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, marzo.
- García Villegas, Mauricio, (Ed.), 2009, *Normas de papel*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Dejusticia.
- Garvey, Todd, 2012, *Medical Marijuana: the Supremacy Clause, Federalism and the Interplay Between State and federal Laws*, Congressional Research Service, Report for Congress, November 9.
- Gately, William, e Yvette Fernández, 1994, *Dead Ringer*, New York: Donald I. Fine, Inc.
- Gaviria, Alejandro, 2000, "Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia", *Journal of Development Economics*, 61: 1-25.
- , 2006, "La Única Solución", *El Espectador*, Abril 30- Mayo 6 p. 17A
- , 2008, *Uribenomics y otras paradojas*, Bogotá: Universidad de Los Andes and Norma.
- Gaviria, Alejandro y Daniel Mejía, 2011, "Introducción" en A. Gaviria y D. Mejía (Comps.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Gaviria, Alejandro y Daniel Mejía (Comps.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Gómez Buendía, Hernando, 1999, "La hipótesis del Almendrón", en Gómez Buendía, H, (Comp.), *¿Para Dónde Va Colombia?* Bogotá: TM Editores-Colciencias.
- Gómez Hurtado, Enrique, 2001, *La tragedia de la droga. Perspectiva de una solución*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, segunda edición.
- González Arias, José Jairo, 1992, *El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, Bogotá: CINEP.
- González Arias, José J., y Elsy Marulanda Álvarez, 1990, *Historias de frontera: Colonización y guerras en el Sumapaz*, Bogotá: CINEP.
- González, Fernán, S.J., 1998, "La Guerra de los Mil Días", en *Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*, Museo Nacional de Colombia, Memorias de la II Cátedra Anual de Historia "Ernesto Restrepo Tirado", Bogotá: Museo Nacional de Colombia.
- González-Plazas, Santiago, 2008, "Pasado y presente del contrabando en La Guajira: aproximaciones al fenómeno de ilegalidad en la región" Bogotá: Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD), Universidad del Rosario, Serie Documentos. Borradores de Investigación 10.
- Goode, Eric (Editor), 2008, *Out of Control: Assessing the General Theory of Crime*, Stanford Social Sciences.

- Gootenberg, Paul, 1999, "Reluctance or Resistance? Constructing Cocaine (Prohibitions) in Peru, 1910-50" en P. Gootenberg (Ed.), *Cocaine. Global Histories*, New York: Routledge.
- _____, 2008, *Andean Cocaine. The making of a global drug*, The University of North Carolina Press.
- Gordon, Ernest, 1943, *The Wrecking of the Eighteenth Amendment*, Francetown, New Hampshire: The Alcohol Information Press.
- Gorriti, Gustavo, 1990, *Sendero: historia de una guerra milenaria*, Lima: Apoyo
- Gottfredson, Michael R. y Travis Hirschi, 1990, *A General Theory of Crime*, Stanford University Press.
- Guerrero Albán, Franco Armando, 2005, *Colombia y Putumayo en medio de la encrucijada. Narcotráfico, fumigaciones, economía y soberanía*, Bogotá: Ediciones Claridad.
- Gugliotta, Guy y Jeff Leen, 1990, *Kings of Cocaine*, Harper.
- Guither, Pete, 2012, "Why is Marijuana Illegal?", <http://www.drugwarrant.com/articles/why-is-marijuana-illegal/> Consultado el 25 de julio de 2012.
- Guzmán Campos, Germán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna, 1962, *La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Gutiérrez Noriega, Carlos, 1947, *Alteraciones mentales producidas por la coca*, 1947, Editorial Lumen.
- _____, 1952, "El hábito de la coca en Sudamérica", *América Indígena*, 12:111-120.
- Haidt, Jonathan, 2012, *The Righteous Mind. Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, publicado por Haidt, Jonathan.
- Hall, Wayne y Shane Darke, 2003, "Heroin overdose: Research and evidence-based intervention", *Journal of Urban Health*, 80(2): 189-200.
- Hall, Wayne, Robin Room y S. Bondy, 1995, *WHO Project on Health Implications of Cannabis Use: A Comparative Appraisal of the Health and Psychological Consequences of Alcohol, Cannabis, Nicotine and Opiate Use*; National Drug and Alcohol Research Centre, University of New South Wales, and Addiction Research Foundation Toronto.
- Harrington, Anne, 2008, *The Cure Within: a History of Mind-Body Medicine*, Londres: W. W. Norton & Co.
- Heale, Michael J., 1990, *American Anticommunism: Combating the Enemy Within, 1830-1970*, The Johns Hopkins University Press.
- Healy, Kevin, 1991, "Political Ascent of Bolivia's Peasant Coca Leaf Producers," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33, 1:87-121, Primavera.
- Heath, Dwight B., 1992, "US Drug Control Policy: a Cultural Perspective," *Daedalus*, 121, 3.
- Hedrich, Dagmar, 2004, *European Report on Drug Consumption Rooms*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lisboa.
- Hedrich, Dagmar, Thomas Kerr y Françoise Dubois-Arber, 2010, "Drug consumption facilities in Europe and beyond" en Tim Rhodes y Dagmar Hedrich (Eds.) *Harm reduction: evidence, impacts and challenges*, Lisboa: EMCDDA, P. 305-331, cap. 11
- Henao, José María, y Gerardo Arrubla, 1967, *Historia de Colombia para la enseñanza secundaria*, 8ª edición revisada y aumentada, Bogotá: Librería Voluntad.
- Henman, Anthony, 1992, *Mama Coca*, cuarta edición, La Paz: Hisbol.
- Herrán, María Teresa. 1987, *La sociedad de la mentira*, Segunda edición, Bogotá: Fondo Editorial CEREC- Editorial la Oveja Negra.

- Hernández, Manuel, 1997, "Comportamientos y búsquedas alrededor del narcotráfico," en F. Thoumi, (Comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su Impacto Económico, Político y Social*, Dirección Nacional de Estupefacientes y PNUD, Bogotá: Editorial Planeta.
- Hernández Rodríguez, Guillermo, 1990, *De los Chibchas a la Colonia y la República: del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia*, Bogotá: Ediciones Paraninfo.
- Hoebel, Bartley G., Pedro Rada, y Nicole M. Avena, 2008, "Evidence for sugar addiction: behavioral and neurochemical effects of intermittent, excessive sugar intake, *Neuroscience and Biobehavioral Review* 32 (1): 20–39.
- Holden, Constance, 2001, "Behavioral addictions: Do they exist?" *Science*: 294.
- Hopenhayn, Martín, 2008, "La droga como gesto en juventudes desencajadas", *Revista Análisis*, No. 7, Medellín.
- Husak, Douglas N., 1992, *Drugs and Rights*, Cambridge University Press.
- Husch, Jerri A., 1992, "Culture and US Drug Policy: Toward a New Conceptual Framework," *Daedalus*, 121, 3, verano.
- Hyde, Henry, 1995, *Forfeiting Our Property Rights: is Your Property Safe from Seizure?* Washington: Cato Institute.
- Inglis, Brian, 1975, *The forbidden History of Drugs*, Londres: Andre Deutsch.
- Instituto Boliviano de Biología de la altura, 1997, *Usos de la hoja de coca y salud pública*, La Paz.
- Isbell, Billie Jean, 1974, "Parentesco andino y reciprocidad. Kukaq: los que nos aman", en Alberti, G. y E. Mayer (Comps.), *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Jaramillo Uribe, Jaime, 1989, *Ensayos de Historia Social*, Vol. I, Segunda Edición. Bogotá: TM Editores-Ediciones Uniandes.
- Jaramillo Vélez, Rubén, 1998, *Colombia la Modernidad Postergada*, Bogotá: Argumentos, segunda edición.
- Jelsma, Martin, 2003, "Drugs in the UN system: The Unwritten History of the 1998 United Nations Special General Assembly on Drugs", *The International Journal of Drug Policy*, Vol. 14: 2.
- Jelsma, Martin y Francisco E. Thoumi, 2008, "La normatividad internacional sobre drogas: soporte del paradigma prohibicionista" en Alfredo Rangel ed., *La batalla perdida contra las drogas. ¿Legalizar es la opción?*, Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia e Intermedio.
- Johnson, Paul M., Paul J. Kenny, 2010, "Dopamine D2 receptors in addiction-like reward dysfunction and compulsive eating in obese rats", *Nature Neuroscience*, 13: 635-641.
- Jones, James, 1999, "La experiencia del PNUFID" en Cabieses, H. y E. Musso, (Comps.), *Desarrollo alternativo y desarrollo rural: debate sobre sus límites y posibilidades*, Lima: Centro Regional Andino e IICA.
- Jordan, David C., 1999, *Drug Politics. Dirty money and Democracies*, University of Oklahoma Press.
- Julien, Robert M., 1998, *A Primer of Drug Action*, Nueva York: W. H. Freeman and Company.
- Junguito, Roberto, 1995, *La deuda externa en el siglo XIX: Cien años de incumplimiento*, Bogotá: Banco de la República.
- Junguito, Roberto y Hernán Rincón, 2007, "La política fiscal en el siglo XX en Colombia" en James Robinson y Miguel Urrutia, (Eds.), *Economía Colombiana del Siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Kahane, Adam Y Kees Van Der Heijden, 2012, *Transformative Scenario Planning: Working Together To Change The Future*, San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

- Kahneman, Daniel, 2012, *Pensar Rápido, Pensar Despacio*, Random House Mondatori, S. A.
- Kahneman, Daniel, y Amos Tversky, 1984, "Choices, Values and Frames, *American Psychologist*, vol. 34. Reproducido en español en Kahneman, 2012.
- Kalmanovitz, Salomón, 1989, *La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Khun, Thomas S., 2006, *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica, Tercera edición.
- Kerlikowske, R. Gil, 2012, Statement of Director Kerlikowske before the Senate Caucus on International Narcotics Control: "Responding to the Prescription Drug Abuse Epidemic", Julio 18. Consultado en <http://www.whitehouse.gov/ondcp/news-releases-remarks/senate-intl-narcotics-caucus-statement-rx-drug-abuse> el 3 de agosto de 2012.
- Kobler, John, 1993, *Ardent Spirits, The Rise and Fall of Prohibition*, New York: Da Capo Press.
- Krauthausen, Ciro y Luis F. Sarmiento, 1991, *cocaína & Co.: Un mercado ilegal por dentro*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Kuehl, Warren F. y Lynne Dunn, 1997, *Keeping the covenant: American internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent State University Press.
- Lajous Vargas, R., 1998, "La ONU y el narcotráfico", *Nexos*, 46, Junio. http://www.nexos.com.mx/internos/foros/drogas/drogas_8.asp
- Laserna Roberto, 1995, *Coca Cultivation, Drug Traffic and Regional development in Cochabamba*, Bolivia. Berkeley: University of California.
- _____, 1996, *Veinte juicios y prejuicios sobre coca y cocaína*, La Paz: Ed. Plural/Clave.
- Leal, Claudia, 1995, *A la buena de Dios: Colonización en la Macarena, Ríos Duda y Guayabero*, Bogotá: CEREC-FESCOL.
- Leal Buitrago, Francisco, 1989a, *Estado y política en Colombia*, Bogotá: Siglo XXI Editores y CEREC, segunda edición aumentada.
- _____, "El sistema político del clientelismo", 1989b, *Análisis Político*, 8:8-32, Septiembre-Diciembre.
- Leal, Francisco y Andrés Dávila, 1990, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá: Tercer Mundo Editores e IEPRI.
- LeGrand, Catherine, 1988, *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*, Bogotá: Universidad Nacional.
- Lemoine, Carlos, 2000, *Nosotros los colombianos del milenio*, Bogotá: Tercer Mundo –Cambio.
- Lema, Ana María, 1997, "The Coca Debate and Yungas Landowners During the First Half of the 20th Century," en M. B. Léons y H. Sanabria (Eds.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, State University of New York Press.
- Lerner, Roberto y Delicia Ferrando, 1989, "El consumo de drogas en occidente y su impacto en el Peru," en D. García Sayán (Comp.), *Coca, Cocaína y Narcotráfico: Laberinto en los Andes*, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Levine, Michael, 1991, *Deep Cover: The Inside Story of How DEA Infighting, Incompetence and Subterfuge Lost Us the Biggest Battle of the Drug War*, New York: Dell Publishing.
- Llorente, Maria Victoria y Rodolfo Escobedo, 2002, *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*, Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C.
- López Restrepo, Andrés, 2000, "De la prohibición a la guerra: El narcotráfico colombiano en el siglo XX", en Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, *Colombia: Cambio de siglo. Balances y perspectivas*, Bogotá: Planeta, 69-112.

- López Toro, Álvaro, 1970, *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX*, Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de Los Andes.
- Losada, Rodrigo y Eduardo Vélez, 1988, *Muertes violentas en Colombia, 1979-1986*, Informe de Investigación, Instituto SER de Investigación, Abril.
- , 1989, “Tendencias de Muertes Violentas en Colombia”, *Coyuntura Social*, No. 1, Diciembre, Bogotá: FEDESARROLLO e Instituto SER de Investigación.
- Lowes, Peter D., 1966, *The Genesis of International Narcotics Control*, Ginebra: Librairie Droz.
- Lucas, Eileen, 1998, *The Eighteen and Twenty-First Amendments. Alcohol Prohibition and Repeal*, Berkeley Heights, N.J.: Enslow Publishers.
- Lusane, Clarence con contribuciones de Dennis Desmond, 1991, *Pipe Dream Blues: Racism and the War on Drugs*, Boston: South End Press.
- MacCoun, Robert J., y Peter Reuter, 2001, *Drug War Heresies: Learning from other vices, times and places*, Rand studies in Policy Analysis, Cambridge University Press.
- MacDonald, Scott B., 1988, *Dancing on a Volcano. The Latin American Drug Trade*, New York: Praeger.
- Machinea, José Luis y Andras Uthoff, 2005, “La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina” en J. L. Machinea y Andras Uthoff (Comps.), *Integración Económica y Cohesión Social: Lecciones Aprendidas y Perspectivas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Mayer, Enrique, 1974, “Las reglas de juego en la reciprocidad andina,” en Alberti, G. y E. Mayer (Comps.), *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mayer, Enrique y Cesar Zamalloa, 1974, “Reciprocidad en las relaciones de producción,” en Alberti, G. y E. Mayer (Comps.), *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- McAllister, William B., 2000, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century. An international history*, New York: Routledge.
- McCoy, Alfred W., 2003, *The Politics of Heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade*, tercera edición, Chicago: Lawrence Hill Books.
- Medel, Mónica y Francisco Thoumi, 2015, “Mexican drug cartels” en Letizia Paoli (Ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford University Press.
- Mee, Charles L., 1983, *The Ohio Gang: the world of Warren G. Harding*, Nueva York: Henry Holt and Company.
- Meier, Kenneth J., 1994, *The Politics of Sin. Drugs, Alcohol and Public Policy*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Mejía, Daniel y Pascual Restrepo, 2014, “Why is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries”, en *Ending the Drug Wars*, Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, The London School of Economics and Political Science.
- Melo, Jorge Orlando, 2004, “La libertad de prensa” en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mera, Aura Lucía, 2010, “A propósito de las visas”, *El Espectador*, 20 de Septiembre.
- Mikos, Robert, 2012, *On the limits of federal supremacy: when States relax (or abandon) marijuana bans*, descargable sin costo de la Social Science Research Network Electronic Paper Collection: <http://ssrn.com/abstract=2225945>

- Milla Villena, Carlos, 1996, "Religión Andina" en Centro de Cultura, Arquitectura y Arte Tepinquiuri (comp.), *Cosmovisión Andina*, La Paz: Tepinquiuri.
- Milovanovic, Dragan y Martin D. Schwartz, (Eds.), 1999, *Race, Gender, and Class in Criminology: The Intersection*, Routledge.
- Ministerio de Justicia, 1961, *Cinco años de criminalidad aparente 1955-1959*, Vol. 2, Bogotá.
- Miron, Jeffrey, 1999, "Violence and U.S. prohibitions of drugs and alcohol", *American Law and Economics Review*, volumen 1 (1-2) p. 78-114.
- Miron, Jeffrey y Jeffrey Zwiebel, 1991, "Alcohol consumption during Prohibition", *American Economic Review*, 81: 242-246, mayo.
- Nixon, Richard, 1971, "Special Message to Congress on Drug Abuse Prevention and Control", junio 17.
- Mockus, Antanas, 1994, "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura", *Análisis Político*, 21.
- Molano, Alfredo, 1987, *Selva adentro: una historia oral de la colonización del Guaviare*, Bogotá: El Áncora Editores.
- _____, 1990, *Agua Arriba: entre la coca y el oro*, Bogotá: El Ancora Editores.
- _____, 1991, *Los Años del Tropol. Crónicas de la violencia*, Bogotá: CEREC/El Ancora Editores.
- Mora, Leonidas, 1989, "Las condiciones económicas del Medio y Bajo Caguán" en J. E. Jaramillo, L. Mora y F. Cubides (comps.), *Colonización, coca y guerrilla*, Tercera Edición, Bogotá: Alianza Editorial Colombiana.
- Morales, Edmundo, 1989, *Cocaine: White Gold Rush in Peru*, Tucson: The University of Arizona Press.
- Mosquera Chaux, Víctor, 1989, "Las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos y el narcotráfico internacional de drogas", presentado en el Simposio sobre relaciones Colombo-Americanas, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington, D. C., Marzo 6.
- Murdock, Catherine Gilbert, 1998, *Domesticating Drink. Women, Men, and Alcohol in America, 1870-1940*, The Johns Hopkins University Press.
- Murphy, Sherry L., Jiaquan Xu y Kenneth D. Kochanek, 2012, "Deaths: Preliminary Data for 2010", *National Vital Statistics Reports*, Volume 60, número 4. Disponible en http://www.cdc.gov/nchs/data/nvsr/nvsr60/nvsr60_04.pdf
- Musto, David F., 1992, "Patterns in U.S. drug abuse and response" en P. H. Smith, Ed., *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- _____, 1993, *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en E.U.*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Naím, Moisés, 2006, *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats Are Hijacking the Global Economy*, Nueva York: Anchor Books.
- Newman, R. K., 1995, "Opium smoking in late imperial China", *Modern Asian Studies*, 29: 765-794.
- New Scientist, 1998, "High anxieties. What the WHO doesn't want you to know about cannabis". 21 de febrero.
- Noriega, Carlos Augusto, 1998, *Fraude en la elección de Pastrana Borrero*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- North, Douglass C., 1993, *Instituciones, cambio social y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Obando, Enrique, 1993, "El narcotráfico en el Perú: una aproximación histórica", *Análisis Internacional*, No. 2, abril-junio.
- Ocampo, José Antonio, 1984, *Colombia en la economía mundial 1830-1910*, Bogotá: Siglo Veintiuno Editores y FEDESARROLLO.
- OEA (Organización de Estados Americanos), 2013a, *Drogas y desarrollo, el problema de drogas en las américas: Estudios*, Washington D. C.
- _____, 2013b, *Drogas y seguridad, el problema de drogas en las américas: Estudios*, Washington D. C.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), 2010, *Colombia: Economic Assessment*, septiembre.
- Olson, Mancur, 1971, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Orejuela Díaz, Libardo (1997): *Narcotráfico & extradición. Telaraña del silencio y la mentira*. Bogotá: Libardo Orejuela Díaz.
- Ospina, William, 2010, "Cuando el monstruo llegue a la puerta", *El Espectador*, 18 de septiembre.
- Pachón, Mónica, 2004, "Congreso y partidos políticos" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Palacios, Marco, 1995, *Entre la Legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Palacios, Marco y Frank Safford, 2002, *Colombia país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*, Bogotá: Norma.
- Paoli, Letizia, Victoria A. Greenfield y Peter Reuter, 2009, *The World Heroin Market. Can supply be cut?* Oxford University Press.
- Paoli, Letizia, Victoria A. Greenfield, Peter Reuter con Sergio Uribe y Carolina Navarrete-Frias, 2009, "The Emergence of a new producer" en Paoli, Greenfield and Reuter, *The World Heroin Market. Can supply be cut?* Oxford University Press.
- Painter, James, 1994, *Bolivia & Coca: a Study in Dependency*, Lynne Rienner Publishers.
- Pardo, Camila, 2005, "El problema mundial de las drogas ilícitas: su efecto positivo en el crecimiento colombiano", en *Papel Político*, No. 18.
- Pardo García-Peña, Rodrigo, 2004, "La política exterior" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Payne, Phillip G., 2009, *Dead Last: The Public Memory of Warren G. Harding's Scandalous Legacy*, Athens, Ohio: Ohio University press.
- Pegram, Thomas R., 1998, *Battling Demon Rum. The Struggle for a Dry America, 1800-1933*, Chicago: Ivan R. Dee, Publisher.
- Pérez Gómez, A., J. Ruiz Giraldo, E. Villar Concha y T. Uribe Martínez, 2000, "Principales sustancias psicoactivas y sus efectos" en A. Pérez Gómez (Ed.), *El Libro de las Drogas. Manual para la familia*, Bogotá: Programa Rumbos, Presidencia de la República.
- Pizarro Leongómez, Eduardo, 1995, "La reforma militar en el contexto de la democratización política", en F. Lean Buitrago (Comp.), *En Busca de la Estabilidad Perdida*, Bogotá: IEPRI, Colciencias, Tercer Mundo Editores.
- Polak, F. y Lap, M., 1994, "A View on the Board", *International Journal of Drug Policy*, p. 147-156.
- Posada Carbo, Eduardo, 2004, "La tradición electoral" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____, 2006, *La Nación Soñada. Violencia, liberalismo y democracia en Colombia*, Grupo Editorial Norma

- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- _____, 2000, *Bowling Alone: the collapse and revival of the American community*, Simon and Shcuster.
- Quiroga, José Antonio, 1990, *Coca/Cocaína: una Visión Boliviana*, La Paz: AIPE-PROCOM/ CE-DLA/CID.
- Ramírez, María Teresa, 2004, "Efectos de eslabonamiento de la infraestructura de transporte sobre la economía colombiana, 1900-1950", en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez, William Tobón, 1990, *Estado, Violencia y Democracia*, Bogotá Tercer Mundo Editores e IEPRI.
- Ramsey, Russel W., 2000, *Guerrilleros y Soldados*, Bogotá: TM Editores, segunda edición.
- Reichel-Dolmatoff, Gerardo, 1982, "Colombia indígena – periodo prehispánico", en *Manual de Historia de Colombia*, Tomo I, Instituto Colombiano de Cultura, segunda edición.
- Reina, Mauricio, 1996, "La mano invisible: narcotráfico, economía y crisis," en Francisco Leal Buitrago (Comp.), *Tras las Huellas de la Crisis Política*, Bogotá: TM editores-FESCOL-IEPRI.
- Restrepo Pombo, Felipe, (2009), "La gran hipocresía", *Semana.com*, Febrero 25.
- Restrepo, Luis Carlos, 2001, *La droga prohibida. La droga como espejo de la cultura*, Bogotá: Panamericana Editorial.
- Reuter, Peter, 1986, *Disorganized Crime. Illegal Markets and the Mafia*, MIT University Press, tercera edición.
- _____, 2009, "Systemic violence in drug markets", *Crime, Law and Social Science*, 52: 275-284.
- Reuter, Peter y Victoria Greenfield, 2001, "Measuring Global Drug Markets: how good are the numbers and why should we care about them? *World Economics*, 2: 4, octubre-diciembre
- Reuter, Peter y Edwin M. Truman, 2004, *Chasing Dirty Money. The fight against money laundering*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Reyes Posada, Alejandro, 2009, *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá: FESCOL y Editorial Norma
- Reyes, Gerardo, 2007, *Nuestro hombre en la D.E.A.*, Bogotá: Editorial Planeta.
- Riascos Gruesso, Eduardo, 1950, *Geografía guerrera de Colombia*, Cali: Imprenta Bolivariana.
- Robenalt, James D., 2009, *The Harding Affair: Love and Espionage During the Great War*, Palgrave MacMillan.
- Robinson, James, 2007, "¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo" en James Robinson y Miguel Urrutia, (Eds.), *Economía Colombiana del Siglo XX. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Rodas, Hugo, 1996, *Huanchaca: Modelo político empresarial de la cocaína en Bolivia*, La Paz: Plural Editores.
- Rodríguez Becerra, Manuel, 2004, "El régimen de protección ambiental" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rojas, Fernando, Germán Burgos y Mauricio Sanabria, 1993, "El narcotráfico en Colombia: del discurso a la realidad," en Roberto Laserna (Comp.), *Economía Política de las Drogas: lecturas latinoamericanas*, Cochabamba.
- Room, Robin, 1997, "Harm Reduction, Human Rights and the W.H.O. Expert Committee on Drug Dependence" en Patricia Erickson, Diane Riley, Yuet Cheung y Pat O'Hare, eds., *Harm Reduction: A New Direction for Drug Policies and Programs*, Toronto: University of Toronto Press. p. 119-130.

- Rorabaugh, William J., 1981, *The Alcoholic Republic. An American Tradition*, Oxford University Press.
- Rose, Kenneth D., 1996, *American Women and the Repeal of Prohibition*, New York University Press.
- Rospigliosi, Fernando, 2000, *Montesinos y las fuerzas armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rothman, Stanley, S. Robert Lichter y Neil Nevitte, 2005, "Politics and Professional Advancement among College Faculty", *The Forum*, Vol. 3, No. 1, Essay 2.
- Rubio, Mauricio, 1996, "Crimen y crecimiento en Colombia", en Banco Interamericano de Desarrollo, *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana, encuentro de reflexión*, Washington.
- , 1997, "Perverse Social Capital-Some Evidence from Colombia," en *Journal of Economic Issues*, vol. XXXI, No. 3, septiembre.
- , 1999, *Crimen e impunidad: precisiones sobre la violencia*, Bogotá: Tercer Mundo -CEDE.
- Sáenz Rovner, Eduardo, 1997, "La prehistoria del narcotráfico en Colombia. Temores norteamericanos y realidades colombianas durante la primera mitad del siglo XX", en Luz G. Arango (comp.), *La crisis socio-política colombiana: Un análisis no coyuntural de la coyuntura*, Bogotá: CES-Universidad Nacional de Colombia, Fundación Social, 190-212.
- , 2005, *La conexión cubana. Narcotráfico, contrabando y juego en Cuba entre los años 20 y comienzos de la Revolución*, Bogotá: Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad Nacional de Colombia.
- , 2007, "La participación de los cubanos, los colombianos y los chilenos en las redes del narcotráfico en Nueva York durante los años sesenta", *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*, Vol.17, No. 30: 133-143.
- , 2008, "Las redes de cubanos, norteamericanos y colombianos en el narcotráfico en Miami durante los años sesenta," *INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales*, 18(32), 111-125.
- , 2011, "Entre Carlos Lehder y los vaqueros de la cocaína. La consolidación de las redes de narcotraficantes colombianos en Miami en los años setenta", *Cuadernos de Economía*, Vol. XXX 30, 54.
- Salazar, Alonso, 1990, *No Nacimos Pa' Semilla*, Bogotá: Corporación Región and CINEP.
- Salazar, Alonso y Ana María Jaramillo, 1992, *Medellín: las subculturas del narcotráfico*, Bogotá: CINEP.
- Samper, Ernesto, 2013, *Drogas. Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*, Bogotá: Random House Mondatori S.A.S.
- Sanabria, Harry, 1993, *The Coca Boom and Rural Social Change in Bolivia*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Sánchez, Fabio, Ana María Díaz y Michel Farmisano, 2007, "Conflicto, crimen violento y actividad en Colombia: un análisis espacial" en Sánchez, Fabio (Comp.), *Las cuentas de la violencia*, Bogotá: Economía, Universidad de Los Andes y Grupo Editorial Norma.
- Sánchez, Fabio, y Jairo Núñez, 2007. "Determinantes del crimen violento en un país altamente violento" en Fabio Sánchez (Comp.), *Las cuentas de La Violencia*, Bogotá: Economía, Universidad de Los Andes y Grupo Editorial Norma.
- Sánchez, Fabio (Comp.), 2007, *Las cuentas de La Violencia*, Bogotá: Economía, Universidad de Los Andes y Grupo Editorial Norma.
- Sánchez, Gonzalo y Donny Meertens, 1992, *Bandoleros Gamonales y Campesinos. El caso de la violencia en Colombia*, Bogotá: El Ancora Editores, cuarta edición.

- Sánchez, Gonzalo, y Mario Aguilera, (Eds.), 2001, *Memoria de un país en Guerra. Los Mil Días 1999-1902*, Bogotá: UNIJUS-PLANETA-IEPRI.
- Sánchez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda, (Eds.), 1991, *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Bogotá: Fondo Editorial CEREC, segunda edición aumentada
- Santos Calderón, Enrique, 1989, *Fuego Cruzado: Guerrilla, narcotráfico y paramilitares en la Colombia de los ochenta*, Bogotá: CEREC.
- Sarmiento, Eduardo, 1990, "Economía del narcotráfico" en C. G. Arrieta et al., (Eds.), *Narcotráfico, en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Schwartz, Barry, 2004, *The Paradox of Choice. Why More Is Less*, Nueva York: HarperCollins Publishers Inc.
- Scott, Peter Dale, y Jonathan Marshall, 1991, *Cocaine Politics: Drugs, Armies and the CIA in Central America*, University of California Press, 1991.
- Shapiro, Ian, 2003, *The Moral Foundations of Politics*, Yale University Press.
- Siegel, Ronald K., 2005, *Intoxication. The Universal Drive for Mind-Altering Substances*, Rochester, Vermont: Park Street Press.
- Silva Luján, Gabriel, 2004, "La institucionalidad cafetera: modelo de equidad" en Cepeda Ulloa, F. (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Ariel y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sinha, Jay, 2001, *The History and Development of the Leading International, Drug Control Conventions Prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs*, Parliamentary Research Branch, Canadá.
- Spedding, Alison L., 1997, "The Coca Field as a Total Social Fact," en M. B. Léons y H. Sanabria (Comps.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, State University of New York Press.
- Starn, Orin, 1996, "Senderos inesperados: las rondas campesinas de la zona sur central", en Degregori, C. I., J. Coronel, P. del Pino y O. Starn, *Las Rondas Campesinas y la Derrota de Sendero Luminoso*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Steiner, Roberto, 1997, *Los dólares del narcotráfico*, Cuadernos de FEDESARROLLO #2, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Sudarsky, John, 1999, "El capital social en Colombia: la medición con el BARCAS," *Archivos de Macroeconomía*, Nos. 122, 123, 124, 125 and 126, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Octubre.
- Tabares, Maria Luisa, 2014, "Colombia es el segundo país del mundo con más desplazados, tras Siria", *El Tiempo*, 14 de mayo.
- Tarazona Sevillano, Gabriela, con John B. Reuter, 1990, *Sendero Luminoso and the Threat of Narcoterrorism*, New York: Praeger Publishers.
- Taylor, Arnold H., 1969, *American diplomacy and the narcotics traffic, 1900-1939: A study in international humanitarian reform*, Durham, N.C.: Duke University Press.
- Taylor Martin, Susan, 2001, "U.S. Policy not limited to Borders", *St. Petersburg Times*, 29 de Julio
- Taylor, Stuart Jr., 2013, "Marijuana Policy and Presidential Leadership: How to Avoid a Federal-State Train Wreck", Brookings Institution, Governance Studies, abril.
- Téllez, Édgar y Jorge Lesmes, 2006, *Pacto en la sombra. Los tratos secretos de Estados Unidos con el narcotráfico*, Bogotá: Editorial Planeta.
- Thaler, Richard H., 1992, *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life*, Princeton and Chichester, U.K.: Princeton University Press.

- The National Security Archive. The George Washington University, 2014, *National Security Archive Briefing Book No. 2*, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB2/nsaebb2.htm>.
- Thiessen, Mark A., 2015, "Democrats lose 'torture' debate", *The Washington Post*, enero 5.
- Thornton, Mark, 1991a, *The Economics of Prohibition*, Salt Lake City: University of Utah Press.
- , 1991b, "Alcohol Prohibition Was a Failure", *Policy Analysis*, No. 157, Washington, D. C.: Cato Institute <http://www.cato.org/publications/policy-analysis/alcohol-prohibition-was-failure>
- Thorp, Rosemary, 1991, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, University of Pittsburgh Press.
- Thoumi, Francisco E., 1987, "Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29, 2, summer.
- , 1992, "Why the Illegal Psychoactive Drugs Industry Grew in Colombia," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34, 3, otoño.
- , 1994, *Economía Política y Narcotráfico*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- , 2000, "Ventajas competitivas de las drogas ilegales en los países andinos: el Estado, las instituciones sociales y el capital social", *Coyuntura Social*, No. 22: 121-150, mayo.
- , 2002a, *El imperio de las drogas: Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*, Bogotá: Editorial Planeta e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- , 2002b, "Can the United Nations support 'objective' and unhampered illicit drug policy research? A testimony of a U. N. funded researcher," *Crime, Law and Social Change*, 38, (2): 161-183.
- , 2003, "Illicit drugs in the Andes five years after UNGASS-98" en H. van de Bunt, D. Siegel y D. Zaitch (Eds.), *Transnational Organized Crime*, The Hague: Kluwer Law International.
- , 2005a, "The Colombian Competitive Advantage in Illegal Drugs: the role of policies and institutional changes", *Journal of Drug Issues*, Invierno.
- , 2005b "The Numbers' Game: Let's All Guess the Size of the Illegal Drugs Industry!" *Journal of Drug Issues*, Invierno.
- , 2005c, "Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia", *Análisis Político*, No. 54, Mayo-Agosto.
- , 2006, "Las políticas contra las drogas, reformas y relaciones colombo-americanas" in A. Camacho (ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, Bogotá: UNIANDES-CESO.
- , 2009, "Necessary, sufficient and contributory factors generating illegal economic activity, and specifically drug-related activity, in Colombia." *Iberoamericana*, 35: 105-126.
- , 2010, "Competitive Advantages in the Production and Trafficking of Coca-Cocaine and Opium-Heroin in Afghanistan and the Andean Countries", en N. Loayza y P. Keefer, (Eds), *Drug Trafficking and Development*, The World Bank, McMillan/Palgrave, p. 195-252.
- , 2011, "Paramilitares, crimen organizado y tráfico de drogas ¿son sus raíces exógenas o endógenas a Colombia?, en E. M. Restrepo y B. Bagley (Comps.), *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*, Bogotá: Ediciones Uniandes.

- _____, 2012a, "Vulnerable Societies: Why Antidrug Policies Fail, Why There Is a Need for Reforms and Why they Are Unlikely to Be Implemented", *Substance Use and Misuse*, 47: 1628-1632, 2012.
- _____, 2012b, "Illegal Drugs, Anti-Drug Policy Failure and the Need for Institutional Reforms in Colombia", *Substance Use and Misuse*, 47: 972-1004, 2012.
- _____, 2013a, "La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del gobierno de los Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país", *Colombia Internacional*, 79: 219-248, sept-dic.
- _____, 2013b, "Medellín: ¿Comunas sin cohesión social?" en Jorge Giraldo Ramírez (Ed.), *Economía Criminal y Poder Político*, Colección Ediciones EAFIT.
- Thoumi, Francisco E. y Ernestien Jensema, 2003, "Drug Policies and the Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime" en *Global Drug Policy: Building a New Framework*, Paris: The Senlis Council.
- Thoumi, Francisco E. y Santiago González, 2007, *Las verdades incómodas sobre las drogas y su desafío para Colombia*, Policy Paper 27, Friedrich Ebert Foundation, Colombia (FESCOL).
- Timberlake, James H., 1970, *Prohibition and the progressive movement, 1900-1920*, MacMillan.
- Tittle, Charles R., 1995, *Control Balance: Toward a General Theory of Deviance, Crime & Society*, Westview Press.
- Tokatlian, Juan G., 1995, *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Bogotá: TM Editores-CEI, 1995.
- _____, 1997, "La política pública contra las drogas de la administración del presidente César Gaviria (1990-1994) y las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos: los límites de la autonomía y los dictados del prohibicionismo," en F. Thoumi (Comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Dirección Nacional de Estupefacientes y PNUD, Bogotá: Editorial Planeta.
- _____, 2014, "El recurso de echar la culpa afuera", *La Nación*, Noviembre 24.
- Tovar, Hermes, 1994, "La economía de la coca en América Latina: el paradigma colombiano," *Nueva Sociedad*, 130:86-111, Marzo-Abril.
- Transparencia Internacional, 2009, *Barómetro Global de Corrupción 2009*, www.transparency.org
- _____, 2013, *Corruption perception index 2013*, <https://www.transparency.org/cpi2013/results>
- Tuschman, Avi, 2013, *Our Political Nature. The evolutionary origins of what divides us*, New York: Prometheus Books.
- Twinam, Ann, 1980, "From Jew to Basque: Ethnic Myths and Antioqueño Entrepreneurship," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 22, 1:81-107, Febrero.
- United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), 2003, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D. C.
- Uribe, María Teresa, 1997, "La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas socialidades" en Francisco Gutiérrez y otros, *Conflicto y Contexto*, Bogotá: Tercer Mundo.
- Uribe Alarcón, María Victoria, 1978, *Matar, rematar y contramatar. Las masacres de La Violencia en el Tolima 1948-1964*, Bogotá: CINEP
- Uribe, Sergio, 1997, "Los cultivos ilícitos en Colombia. Evaluación: extensión, técnicas y tecnologías para la producción y rendimientos y magnitud de la industria", en F. Thoumi,

- (Comp.), *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, Dirección Nacional de Estupefacentes y PNUD, Bogotá: Editorial Planeta.
- Urrutia, Miguel, 1991, "On the Absence of Economic Populism in Colombia", en Rudiger Dornbush y Sebastián Edwards, (Comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University of Chicago Press.
- Vargas, Ricardo y Jacqueline Barragán, 1995, "Amapola en Colombia: economía ilegal, violencias e impacto regional", en R. Vargas (Comp.), *Drogas poder y región en Colombia*, Vol. 2, Bogotá: CINEP.
- Vargas Velásquez, Alejo, 1992, *Magdalena medio santandereano colonización y conflicto armado*, Bogotá: CINEP.
- Vega Cantor, Renán, y Eduardo Rodríguez Ruiz, 1990, *Economía y violencia, el antidemocrático desarrollo capitalista de Colombia en los años cincuenta*, Bogotá: Fondo Editorial Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Verdú, Vicente, *El planeta americano*, Barcelona: Editorial Anagrama, 1996.
- Vidart, Daniel, 1991, *Coca, caca y coqueros en América Latina*, Bogotá: Editorial Nueva América.
- Villatoro, Pablo y Juan Carlos Feres, 2007, *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Viviescas, Fernando, y Fabio Giraldo (Comps.), 1991, *Colombia: el despertar de la modernidad*, Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Walker III, William O., 1991, *Opium & Foreign Policy: The Anglo-American search for order in Asia, 1912-1954*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Warburton, Clark, 1932, *The Economic Results of Prohibition*, New York, Columbia University Press.
- Webb, Gary, 1998, *The CIA the Contras and the crack cocaine explosion*, New York: Seven Stories Press.
- Weil, Andrew y Winifred Rosen, 2002, *Del café a la morfina*, Madrid: Suma de Letras, S.L.
- Weil, Jim y Connie Weil, 1993, *Verde es la esperanza. Colonización, comunidad y coca en la Amazonía*, Cochabamba: Ed. Los Amigos del Libro.
- Whitten, Lori, 2005, "Researchers investigate cocaine 'abstinence syndrome'" en National Institute on Drug Abuse, *Research Findings*, 20: 1, Washington, D.C.
- Whynes, David K., 1992, "The Colombian Cocaine Trade and the 'War on Drugs,'" en A. Cohen and F. R. Gunter (Eds.), *The Colombian Economy: Issues of Trade and Development*, Westview Press.
- Wilbanks, William, 1984, *Murder in Miami. An Analysis of Homicide Patterns and Trends in Dade County (Miami) Florida, 1917-1983*, Lanham: University Press of America.
- Wilde, Alexander W., 1982, *Conversaciones entre caballeros. La quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Yunis, Emilio. 2003. *¿Por qué somos así? ¿Qué pasó en Colombia? Análisis del mestizaje*. Bogotá: Editorial Temis.
- _____, 2006, *¿Somos así!* Bogotá: editorial Bruna.
- Zimring, Franklin B. y Gordon Hawkins, 1991, *The Search for Rational Drug Control*, New York: Cambridge University Press.

DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

- A/C.3/48/2. *México y la cooperación internacional contra la producción, demanda y tráfico ilícito de drogas*, Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas, 20 de octubre de 1993.
- A/RES/48/12. Resolución de la Asamblea General, *Medidas para fortalecer la cooperación internacional contra la producción, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y actividades afines*, 28 de octubre de 1993.
- A/RES/S-20/2. *Declaración Política*, 20º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, 9ª reunión plenaria, 10 de junio de 1998.
- A/S-20/PV.1-9. Asamblea General 20 Sesión Especial, *Documentos oficiales*, 8 a 10 de junio de 1998.
- E/1993/29, Comisión de Estupefacientes, *Informe de la 36ava Sesión*. Consejo Económico y Social, Registros oficiales 1993.
- E/1996/27, Comisión de Estupefacientes, *Informe sobre el 39º período de sesiones (16 a 25 de abril)*, Consejo Económico y Social, Registros Oficiales 1996 Sup.7.
- E/2003/28/Rev.1; E/CN.7/2003/19/Rev.1. Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 46º período de sesiones, Consejo Económico y Social, Registros Oficiales, Suplemento No. 8, 2003.
- E/CN.7/1995/14. *Seguimiento de los resultados de las reuniones plenarias de alto nivel en la 48 sesión de la Asamblea General para examinar el estatus de la cooperación internacional contra la producción ilícita, venta, demanda, tráfico y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; Aplicación de la resolución 48/12 de la Asamblea General*, Informe del Director Ejecutivo, 1 de febrero de 1995.
- E/CN.7/1996/3. *Seguimiento de la resolución 48/12 de la Asamblea General*, Informe del Director Ejecutivo, enero de 1996.
- E/CN.7/1996/L.16. Resolución. *Sesión especial de la Asamblea General dedicada al combate a la producción ilícita, venta, demanda, tráfico y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y actividades relacionadas*.
- E/CN.7/1997/L.6/Rev.1. Proyecto de resolución de 24 de marzo de 1997, *Revisión del Programa Internacional de Control de Drogas de las ONU: fortalecimiento de la maquinaria de la ONU para el control internacional de drogas*. Comisión de Estupefacientes, 40º período de sesiones, Viena, 18 a 27 de marzo de 1997.
- E/CN.7/1999/5. *Fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas para la fiscalización de drogas*. Informe sobre la reunión del Grupo de Expertos de Alto Nivel convocado para examinar el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y fortalecer los mecanismos de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas, celebrada en Viena del 22 al 24 de abril y del 29 de junio al 3 de julio, y en Nueva York del 26 al 30 de octubre de 1998. 7 de diciembre de 1998.
- E/CN.7/2011/13, *Medidas para proteger a los niños y los jóvenes contra el uso indebido de drogas*, Informe del Director Ejecutivo.
- E/INCB/1994/1. *Informe para 1994 de la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes*, Nueva York, 1995.
- E/INCB/1994/1/Sup.1, *Eficacia de los tratados internacionales de control de drogas*, Suplemento al Informe de la JIFE para 1994, Nueva York: Naciones Unidas, 1995.
- EE/1996/SR.10-15, ECOSOC, Sesión Substantiva de 1996, *Resumen de registros provisionales del encuentro*, Nueva York, 25 a 27 de junio de 1996.

- JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes), 2015, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*, Nueva York.
- Naciones Unidas, 1999, *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancia Psicotrópicas*, 1988, Nueva York: Naciones Unidas.
- OMS (Organización Mundial para la Salud) (OMS), 1993, *Comité de expertos de la OMS sobre drogodependencia: 28 Informe*, Ginebra: OMS Series de Informes Técnicos No. 836.
- _____, 1995, *Publicación del estudio global más amplio que se haya realizado sobre el uso de la cocaína*. Comunicado de prensa OMS/20, 14 de marzo.
- _____, 2001, *The Global Burden of Disease*; Alan D. Lopez, Epidemiology and Burden of Disease Team, Organización Mundial de la Salud. 2020 Focus 5, Brief 2, febrero
- OMS/UNICRI, 1995, *Proyecto oms/unicri sobre cocaína*, 5 de marzo (dossier informativo no publicado)
- UNODCCP (United Nations, Office of Drug Control and Crime Prevention), 2001, *Global Illicit Drug Trends 2001*, New York.
- ONUDD, 1959, *The Shanghai Opium Commission*, http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1959-01-01_1_page006.html
- _____, 2008, *Informe Mundial sobre las Drogas 2008*, Nueva York: Naciones Unidas.
- _____, 2014, *The Global Study on Homicide 2013*, Viena: Naciones Unidas.
- UNDCP, 1994, *Informe del encuentro sostenido por el grupo consultivo intergubernamental ad hoc para la resolución 3 de la Comisión de Estupefacientes (XXXVII)*, 18 de noviembre.
- UNDCP/1994/AG.7, *Informe del encuentro sostenido por el grupo consultivo intergubernamental ad hoc para la resolución 3 de la Comisión de Estupefacientes (XXXVII)*, 18 de noviembre de 1994.
- UNDCP, 1997, *World Drug Report*, Oxford University Press
- WHA48/1995/REC/3, 48 *Asamblea Mundial de la Salud, Resúmenes de los registros e informes de los Comités*, Ginebra, 1 a 12 de mayo de 1995.
- WHO/MSA/PSA/97.4, *Cannabis: una perspectiva sanitaria y agenda investigativa*; Programa de la OMS sobre el abuso de sustancias, 1997.
- WHO, 1998, *Who did not Bow to Political Pressure in Publishing a Report on Cannabis*, Comunicado de prensa WHO/26, febrero 19.

Índice analítico

A

África 156, 157
 Alto Huallaga (Perú) 151
 amapola
 amapola cultivo de 105
 amapola cultivo de Colombia, en 112
 amapola geografía económica 157
 amapola látex, extracción de 157
 América Latina 383, 426
 América Latina depresión económica 150
 ANIF 120
 Anslinger 242, 246, 248, 249, 252, 253, 254, 255, 264, 266, 379, 407
 Antioquia (Colombia) 121
 Antioquia (Colombia) 118
 Argentina 426
 armas
 armas venta de 107
 Asia 156, 157
 Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) 120

B

banano 156
 banca 107, 492
 banca de inversión 417, 496
 BEIC 19, 209, 214
 bienes y servicios 156, 158
 Bolivia
 Bolivia corrupción 152
 Bolivia crisis macroeconómica 150
 Bolivia exportaciones, descenso en las 156
 Boyacá (Colombia) 121
 Brasil 156
 Brent 226, 229, 231, 232, 264, 375, 376, 407

C

café 156
 café Acuerdo Internacional del Café 120
 café exportación de 120
 campesinos
 campesinos bolivianos 151

campesinos latinoamericanos 104, 105
 capitalismo 104, 108
 Caribe
 Caribe, depresión económica 150
 carteles de la droga 158
 CEPAL 19, 143, 144, 145, 146, 160, 501, 535, 537, 544, 555
 certificación 105
 Chapare (Bolivia) 150, 151
 Chile 426
 Chiquisaca (Bolivia) 150
 ciencias sociales 26
 clientelismo 119, 120, 121
 coca
 coca cultivos de 105, 108, 156
 coca cultivos de Bolivia, en 151
 coca cultivos de Colombia, en 112
 coca hoja de 157
 coca países productores de 104
 coca pasta de 157
 cocaína 117
 cocaína consumo de
 cocaína consumo declase alta, en la 382
 cocaína consumo de descenso en el 380, 382
 cocaína exportación de 112
 cocaína manufactura de 156
 cocaína países productores de 105
 cocaína producción colombiana 117
 cocaína producción de 120, 157
 cocaína producción de Antioquia, en 118
 cocaína producción de Colombia, en 121
 Colombia 117, 120
 Colombia corrupción 152
 Colombia Corte Suprema de Justicia 376
 Colombia crisis económicas 121
 Colombia desarrollo económico 119
 Colombia geografía 117
 Colombia nivel de vida 150
 comercio internacional 118, 426
 Comisión de Shanghai 34, 228, 229, 231, 232, 245, 264, 375, 385, 387, 400
 comunidad internacional 105

- comunismo
 comunismo lucha contra el 383
 consumo de drogas 158, 380, 383
 consumo de drogas Estados Unidos, en 106
 consumo de drogas modelo dependencista 104, 108
 consumo de drogas modelo moralista 104, 383, 384
 consumo de drogas salud pública 104, 384
 consumo de droga surbano 158
 contrabando 118, 162
 contrabando Colombia, en 118, 121
 corrupción 152
 corrupción Colombia, en 119
 corrupción soborno 119
 Costa Atlántica (Colombia) 121
 crack 382
 crack surgimiento del 382
 crimen organizado 35, 69, 78, 95, 97, 120, 147, 152, 164, 179, 180, 299, 309, 310, 331, 353, 358, 372, 373, 379, 389, 394, 395, 408, 412, 413, 418, 446, 463, 464, 466, 468, 477, 493, 494, 509, 511, 526, 528, 529, 553
 Cuba 382, 426
 cultura
 cultura colombiana 119, 120
 cultura colombiana antioqueña 118
 cultura estadounidense 118, 381, 382
 Cundinamarca (Colombia) 121
- D**
 demanda de drogas 105, 156
 demanda de drogas estadounidense 104, 105
 derechos
 derechos civiles 380, 381
 derechos económicos 381
 derechos homosexuales, de los 380
 derechos humanos 380
 desarrollo alternativo 62, 216, 283, 284, 297, 301, 332, 333, 505
 descertificación 105, 393
 descertificación Colombia, de 105
 desempleo 118
 deuda externa
 deuda externa latinoamericana 150
 deuda externa peruana 151
- DEVIDA 19, 506, 507, 537
 drogadicción 376
 drogadicción Estados Unidos, en los 381
 drogadicción prevención de la 384
 drogadictos
 drogadictos disminución de 380
 drogadictos estadounidenses 105
 drogadictos percepción social de los 384
 drogadictos presos 382
 drogadictos soldados estadounidenses 381
 drogas psicoactivas
 drogas psicoactivas consumo de
 drogas psicoactivas consumo de aumento en el 381
 drogas psicoactivas penalización 376
- E**
 economía actividades ilegales destrezas ilegales 162
 ECOSOC 19, 251, 252, 259, 277, 278, 281, 286, 287, 316, 318, 407, 557
 Ecuador 149, 156, 426
 Ecuador corrupción 152
 El Espectador 105
 erradicación 39, 79, 91, 272, 275, 289, 297, 301, 313, 457, 505, 522
 esmeraldas 120, 121
 Estados Unidos
 Estados Unidos comunidad colombiana 117, 120
 estaño 150
 estudios sobre drogas
 estudios sobre drogas colombinos 117
 extorsiones 151
- F**
 familia 382
 FARC 19, 108, 444, 486, 487, 521, 526
 FNUFUID 19, 268, 279
- G**
 GAFI 19, 274
 GAFISUD 19, 274
 García, Alan 151
 geografía económica 155, 156
 geografía económica opio del 157
 Granada 382

Guam 156
 Guerra
 Guerra drogas, contra las 383
 Guerra Fría 382
 Guerra Mundial
 Guerra Mundial Segunda 382
 Guerra Vietnam, de 380, 381
 guerrillas 158
 guerrilleros 119
 guerrilleros colombianos 119
 Guyanas 157

H

Haití 426
 Hawai (Estados Unidos) 156
 herbicidas 107
 heroína
 heroína consumo de
 heroína consumo de aumento en el 381
 heroína consumo de descenso en el 380
 heroína manufactura de 156
 heroína países productores 105
 heroína producción de 157
 hispanos 382
 hispanos consumidores de crack 382
 Holanda 156
 homicidios 151
 homosexuales 380
 Honduras 426
 Hussein, Saddam 382

I

imperialismo 104
 Indonesia 156
 industria de drogas 118, 120, 151
 industria de drogas cambios en la 150
 industria de drogas Colombia, en 112, 119, 150
 industria de drogas corrupción genera-
 da por la 152
 industria de drogas desarrollo de la 159
 industria de drogas desarrollo de la
 factores topográficos 158
 industria de drogas ganancias de la
 105, 107, 155
 industria de drogas geografía económi-
 ca 157, 158
 industria de drogas mercadeo de la 157

industria de drogas pobreza 150
 industria de drogas proteccionismo 153
 industria de drogas ventaja comparati-
 va 119
 industria de drogas ilegales 21, 27, 31,
 89, 96, 103, 112, 113, 122, 128,
 147, 148, 150, 166, 167, 169, 185,
 373, 467, 494, 496, 511, 512, 522,
 528, 529, 552
 industrias peregrinas 156, 157
 industria textil 118
 insumos químicos 162
 Irán 382
 Iraq 382

J

Japón 382
 JCO 19, 236, 238
 JIFE 19, 28, 34, 36, 37, 55, 74, 87, 97, 100,
 259, 260, 261, 268, 270, 275, 277,
 280, 281, 282, 283, 285, 286, 289,
 313, 317, 318, 386, 390, 391, 393,
 398, 399, 402, 405, 406, 407, 408,
 409, 413, 418, 557

L

laboratorios 117
 lavado de activos 158, 274, 301, 302, 332,
 393, 494, 495, 517
 lavado de dinero 156, 162
 legalización 36, 61, 78, 88, 109, 133, 210,
 216, 218, 225, 280, 282, 283, 284,
 285, 286, 290, 293, 305, 312, 317,
 322, 331, 332, 335, 390, 391, 401,
 531, 550
 leyes antinarcóticos 119
 Libia 382
 LSD 381

M

maíz 156
 Malasia 156
 marihuana
 marihuana consumo de aumento en
 el 381
 marihuana consumo de despenaliza-
 ción del 381
 marihuana cultivo de Colombia, en
 112
 marihuana dosis personal 381

Medellín 105, 118
 mercados negros 162
 metadona 381
 México 426
 mineros 151
 mineros bolivianos 151
 morfina
 morfina producción de 157
 mujeres 380
 mujeres movimiento feminista 380

N

narcotraficantes 117, 158
 narcotraficantes colombianos 150
 narcotráfico 104, 151
 narcotráfico escalas 158
 narcotráfico redes de distribución 120
 negros
 negros consumidores de crack 382
 Nicaragua 382
 NIDA 19, 502
 Nixon 123, 267, 545
 Nixon, Richard 381
 Norteamérica
 Norteamérica plantación de amapola 157

O

Occidente 26
 oferta de drogas 104
 oferta de drogas disminución 384
 OMS 19, 35, 73, 74, 252, 269, 277, 280,
 281, 282, 288, 289, 290, 291, 292,
 299, 313, 314, 388, 399, 417, 557,
 558
 opio
 opiogeografía económica 157
 Oruro (Bolivia) 150

P

Panamá 118, 382
 Panamá Canal de 107
 Paraguay 426
 paramilitares 158
 partidos políticos 120
 partidos políticos colombianos 120
 periodismo 118
 Perú
 Perú corrupción 152
 Perú exportaciones 156

pistas de aterrizaje 117
 pobreza 150
 políticas antidrogas 26, 105, 382, 383, 384
 políticas antidrogas estadounidenses
 104
 Porter 239, 240, 242, 407
 Posguerra 380
 Potosí (Bolivia) 150
 precursores químicos 157
 problema de las drogas, el 383
 producción de drogas 104
 proteccionismo 153
 Puerto Rico 156

Q

Qaddafi, Moamar el 382

R

racismo 380
 Reagan, Ronald 118
 resolución de conflictos
 resolución de conflictos dentro de orga-
 nizaciones delictivas 162
 RICD 20, 28, 34, 35, 36, 37, 92, 95, 96, 97,
 183, 201, 205, 231, 236, 242, 245,
 251, 252, 253, 255, 257, 259, 261,
 264, 265, 270, 276, 277, 279, 280,
 288, 295, 297, 298, 302, 306, 308,
 317, 320, 325, 350, 353, 375, 378,
 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391,
 392, 393, 395, 396, 398, 400, 401,
 402, 403, 404, 407, 409, 410, 411,
 414, 415, 417, 418, 419, 420, 488

S

salud pública 383
 secuestros 151
 Sendero Luminoso 20, 433, 449, 450, 454,
 458, 504, 505, 536, 537, 551
 Shah de Irán 382
 SL 20, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455,
 457, 458, 504, 505
 Suramérica 117, 156
 Suramérica plantación de amapola 157

T

Tarija (Bolivia) 150
 Tercer Mundo 104
 Transparencia Internacional 152
 trigo 156

U

UNGASS 20, 35, 100, 279, 281, 286, 287,
292, 293, 294, 295, 296, 297, 298,
299, 300, 301, 303, 306, 307, 308,
387, 397, 552

Unión Soviética 382

UNODCCP 20, 299, 300, 387, 507, 557

V

Valle del Cauca 121

Venezuela 121, 157

Venezuela corrupción 152

violencia

violencia Colombia, en 119

W

Wright 229, 231, 233, 234, 264, 375, 376,
407

X

xenofobia 383

