



El control de la oferta en la lucha antidrogas, ¿a quién le sirve?

Daniel Brombacher

Resumen ejecutivo

- En América Latina prevalece una estrategia represiva de control de la oferta en la lucha contra el cultivo y el tráfico de drogas. Sin embargo, cada vez hay más voces que llaman por un cambio de paradigma en la lucha antidrogas, que sustituya el enfoque represivo por uno de prevención, despenalización y basado en la salud pública.
- Este policy paper sostiene que lo que hace falta no es acabar con las políticas represivas, sino aplicar un control de la oferta más inteligente. Las políticas represivas que buscan impactar en los volúmenes de cultivo y de producción no son eficientes, mientras que un enfoque de represión del tráfico de las drogas en tránsito sí tiene un mayor impacto.
- Tomando estos elementos en cuenta, una política más inteligente de control de la oferta tendría cuatro elementos:
 1. Reubicar el enfoque del control de la oferta de los países productores hacia los países de tránsito.
 2. Establecer un régimen de control fronterizo, aéreo y marítimo más denso y rígido en países productores y de tránsito.
 3. Reforzar la presencia de las agencias de seguridad a lo largo del territorio nacional en países productores.
 4. Cambiar actitudes permisivas hacia actividades e ingresos ilegales y subvertir la base social del crimen organizado.

Introducción: contexto general

En América Latina, el narcotráfico y los fenómenos nocivos que lo acompañan – la corrupción, el sicariato, el tráfico de armas, el lavado de activos, grupos armados irregulares, bandas juveniles, etc. – ya hace tiempo se convirtieron en la mayor preocupación de seguridad tanto pública como regional. Desde hace tres décadas, lo que prevalece en la región es una estrategia represiva de control de la oferta en el combate al crimen organizado y a la economía ilegal de las drogas. El término se refiere, en oposición a estrategias de control de la demanda, a todo tipo de instrumentos que buscan reducir la producción y el suministro de drogas al mercado ilegal. En América Latina la erradicación forzada ocupa un rol primordial en el control de la oferta. El Plan Colombia, que funciona desde el año 2000 apoyado con más de seis mil millones de dólares de ayuda estadounidense, estuvo en el centro de la crítica por mucho tiempo, mientras que hoy en día la represión policial y militar del narcotráfico en México capta la mayor parte de la atención

contra y entre los carteles en México ha llevado a muchos críticos a rechazar las estrategias represivas en general. Muchas voces, como la de la Comisión sobre Drogas y Democracia, consideran que la guerra contra las drogas ha sido un fracaso y llaman a una revisión fundamental de las políticas prohibicionistas y represivas a favor de un enfoque basado en la prevención, la salud pública y la despenalización del consumo. Mientras que el lema de “sin demanda no hay oferta” es el argumento corriente de los países productores en los foros internacionales antidrogas, son principalmente los gobiernos europeos quienes buscan manejar el consumo de drogas desde el lado de la demanda a través de la prevención, la terapia y la reducción de daños. Hay poca duda entre los expertos sobre la eficiencia de estas medidas. Sin embargo, no es recomendable sustituir un paradigma por el otro. La idea de un balance equilibrado, que busca la armonía entre control de la demanda y reducción de la oferta, es la fórmula más adecuada para combatir el problema. Por consiguiente, argumentamos que no se justifica el rechazo muchas veces

generalizado contra las políticas represivas de control de la oferta. Los altísimos precios de mercado de las drogas que exporta América Latina dan testimonio de los resultados positivos de las políticas represivas. A la vez, la variación de estos precios a lo largo de su cadena comercial señala dónde y cuándo se debería intervenir en la narcoeconomía. Con

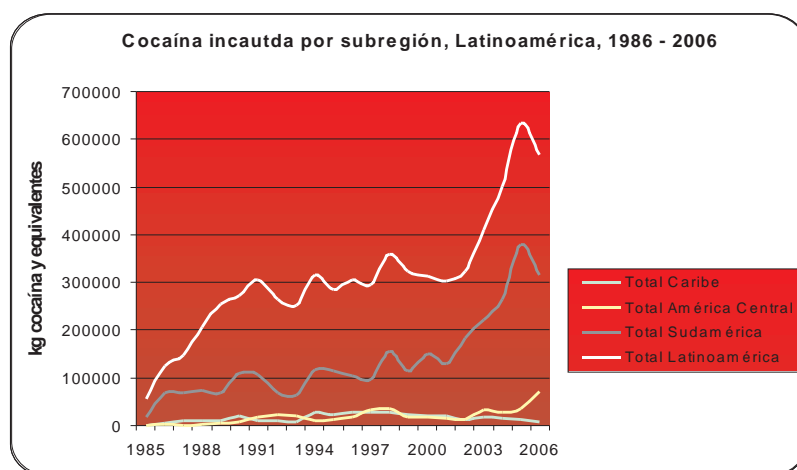


Fig. 1. Fuente de datos: ONUDD

internacional. La eficiencia cuestionable de la erradicación forzada en los países productores de droga y el sangriento saldo de la guerra

base en este argumento analizamos cuáles son instrumentos eficientes de la lucha antidrogas y cuáles no. Dada la eficiencia comprobada de los

instrumentos de reducción de la demanda y la preponderancia del control de la oferta en América Latina, nos centramos en este último tipo de políticas.

El control de la oferta. ¿Cómo funciona y cómo no?

Los instrumentos de control de la oferta buscan intervenir en los diversos eslabones de la cadena productiva de la narcoeconomía, empezando con el cultivo en el caso de las drogas orgánicas, pasando por los procesos de extracción y refinación de la droga, y su tráfico al por mayor hasta la venta al consumidor final. Este espectro de posibles puntos de intervención abarca la erradicación manual o aérea de cultivos, el control de precursores químicos, proyectos de desarrollo alternativo, medidas de control en rutas de tránsito y en fronteras, y la persecución penal contra perpetradores. En América Latina se están aplicando todos estos instrumentos en algún grado. Los actuales gobiernos de Colombia, México y hasta cierto punto Perú han tomado un enfoque represivo contra la narcoeconomía para hacer más escasa la droga y controlar sus flujos comerciales: fuertes campañas de erradicación, una política policial y militar de mano dura y controles reforzados en zonas fronterizas, marítimas y aéreas.

¿Qué busca el control de la oferta? La meta es hacer más escasa la producción y el tráfico de un estupefaciente y por lo mismo impactar de manera negativa en su disponibilidad a intermediarios y consumidores. Como todas las economías, también las economías ilegales señalan a través del precio la relación entre oferta y demanda (aunque hay más factores que influyen en el precio). Controlando la oferta de drogas,

haciéndola más escasa, se busca por tanto impactar el precio y aumentarlo. ¿Por qué aumentar el precio? Se supone que si el valor comercial de una droga sube, se lograría una reducción de la demanda. Para que realmente se pueda influir en la demanda y por tanto cambiar pautas de consumo, los consumidores deberían reaccionar a variaciones de precio y sancionarlas modificando sus hábitos de consumo: reducirlo cuando suban los precios, aumentarlo cuando bajen. En la economía se suele definir este mecanismo como la elasticidad de la demanda. Sin embargo, hasta hace poco se sospechaba que los estupefacientes, especialmente las drogas más potentes como la cocaína o la heroína, muestran una elasticidad de demanda rígida. Dicho de otra manera, los consumidores seguirían consumiendo y por tanto comprando drogas a pesar de un precio más alto. Suponiendo una relación de adicción, se pensaba que un consumidor no podría decidir soberanamente sobre si comprar y consumir o no. Por el contrario, a partir de una amplia gama de estudios empíricos, hoy en día hay muchos investigadores que creen que la elasticidad de la demanda de narcóticos es incluso relativamente alta y que el consumo sí sanciona fluctuaciones de precio. ¹Para la cocaína se supone una elasticidad de demanda considerable, de entre -0,5 y -1. Esto quiere decir que un aumento del 10% en el precio del alcaloide causaría una disminución de la demanda de entre 5% y 10%.

Una reacción alternativa del consumidor frente a variaciones de los precios de la droga sería consumir otra droga como sustituto de la encarecida. Este mecanismo se denomina elasticidad cruzada de la demanda. También en este caso es difícil saber con certeza si existe tal relación entre diferentes tipos de estupefacientes, sobre todo si se toma en cuenta los muy diversos efectos que provocan al consumidor. Se

complica aún más el panorama cuando se considera que muchos drogadictos son policonsumidores, es decir que consumen varios tipos de drogas, tanto legales como ilegales, a la vez y con frecuencia. En otras palabras: no se sabe si algunas drogas figuran como bienes sustitutivos o como bienes complementarios. Dada la falta de certeza sobre cómo funcionan las pautas de consumo, las medidas de control deberían aplicarse a todo tipo de drogas, lo que en la práctica ya se lleva a cabo pues diferentes tipos de estupefacientes suelen ser traficados por las mismas rutas, la misma gente y a través de los mismos medios de transporte.

Los resultados de los instrumentos de control de

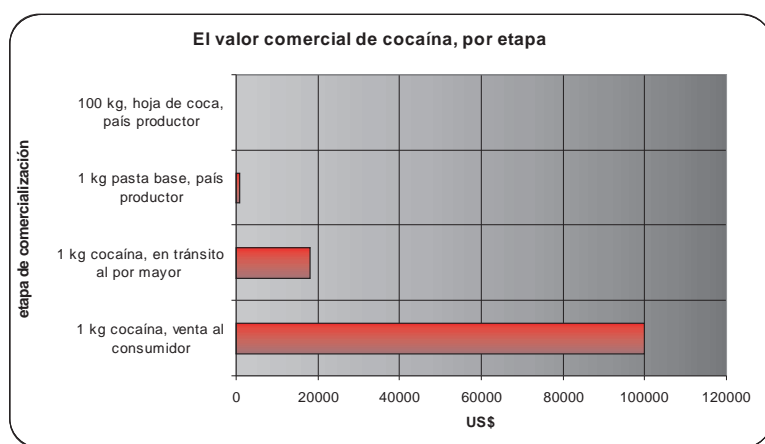


Fig. 2

la oferta a menudo terminan siendo neutralizados, a pesar del potencial de las medidas para impactar en los hábitos de consumo. Los actores de la narcoeconomía con frecuencia reaccionan frente a la represión con el desplazamiento de sus actividades –cultivos, laboratorios, rutas de tránsito– a otras áreas con menos presión estatal. Se trata del fenómeno que se llegó a denominar como efecto “globo”: el desplazamiento del problema en vez de su desaparición. En el ámbito de la lucha antidrogas encontramos frecuentemente efectos

globo inducidos por la erradicación de cultivos y el control de rutas de tránsito. La razón por la que se suele desplazar la economía de estupefacientes con tanta facilidad es simple: la fragilidad del Estado, muchas veces endémica en América Latina, permite la flexibilidad espacial de las economías ilegales. Esto es especialmente cierto respecto al caso de las drogas de origen orgánico que requieren de cultivos al aire libre. Las drogas sintéticas o la marihuana, que también crecen en viveros o bajo techo con luz artificial, también se pueden cultivar en países con una estructura de control estatal vigente a lo largo del territorio nacional, como en Europa o Estados Unidos. Al contrario, el cultivo de opio y coca puede funcionar solamente donde el imperio de la ley es débil, el monopolio del uso

de la fuerza por parte del Estado es limitado y la sociedad es permisiva o hasta cooperativa en su actitud hacia la economía de las drogas.

Las zonas de Estado débil o ausente ofrecen a los comerciantes de productos ilegales ventajas comparativas. ²El narcotráfico ha seguido una ruta de Estados débiles. Así se explica la extensión de la

narcoeconomía por toda Latinoamérica en las tres décadas pasadas: fue empujada a desplazarse a otras regiones y países por las campañas de control de la oferta, moviéndose constantemente a territorios menos observados y controlados. Guatemala siente con fuerza las consecuencias de la guerra al narcotráfico en México porque su frontera en el Petén es muy permeable, ³Venezuela recibe el narcotráfico desplazado por la política de Seguridad Democrática colombiana por que no lo disuade a través de un régimen de control fronterizo

eficiente. El reciente uso de África Occidental como plataforma por grupos narcotraficantes suramericanos se explica de la misma manera.

¿Qué es lo que señala el precio de la droga?

Dejando por un momento de lado los riesgos de desplazamiento que implica el control de la oferta, se puede constatar que este tipo de instrumentos aparentemente sí son eficientes: la cocaína y la heroína son productos de origen agrario de bajos costos de producción, cultivados y refinados en países de sueldos mínimos y abundante tierra para el cultivo. Tomando en cuenta los meros costos de producción y logística, el precio de una dosis de cocaína o heroína equivaldría aproximadamente al valor comercial de una aspirina.⁴ Sin embargo, un gramo de cocaína en un bar en Milán tiene un precio que corresponde a más de 100 dólares, hablando de cocaína de una pureza de cerca del 50%.⁵ ¿Cómo se explica esta multiplicación de precio? Por el carácter no transparente de las economías ilegales es difícil analizar cómo se forman los precios dentro de ellas. Por lo mismo, el análisis debe partir de la interpretación de los precios para tratar de explicar el funcionamiento del mercado de drogas.

Con base en lo anteriormente dicho, se puede suponer que los precios altos de narcóticos ilegales son en parte consecuencia de la escasez artificial que crean las incautaciones de drogas y precursores a lo largo de su cadena comercial. La Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (Oddnu) estima que hoy en día la fuerza pública a nivel mundial decomisa más del 40% de toda la cocaína en tránsito a lo largo de un año.⁶ No obstante, el elevado precio de

las drogas no responde solamente a la relación entre escasez y demanda, ya que la ilegalidad del bien comercializado interviene en el desarrollo del precio. Los costos de ilegalidad cargados al precio corresponden a los riesgos asumidos por quienes participan en el narcotráfico, como terminar preso o caer víctima de la violencia que es endémica en los mercados ilegales. Este es uno de los argumentos centrales de los opositores a la legalización de las drogas: se puede prever que ésta provocaría una caída en el valor comercial de las drogas y un aumento del consumo, ya que los precios se liberarían de los riesgos y costos de la ilegalidad.

El consumo de drogas sigue una lógica comercial y en ésta se debería basar el control de la oferta. Una intervención en la cadena comercial de una droga se justifica cuando afecta el precio final del estupefaciente. El efecto real depende del valor que se agrega a la droga mediante persecuciones penales e incautaciones, lo que funciona como un impuesto cargado al bien ilícito. Con cálculos como el siguiente se puede ejemplificar esta lógica: por la cantidad de hojas de coca secas necesaria para producir un kilo de cocaína –cerca de cien kilos de hojas– un cocalero peruano cobra alrededor de 300 dólares. Después de refinar la pasta base y extraer el alcaloide, el kilo de cocaína procesada alcanza un valor comercial de 1.500 dólares para un traficante intermediario. El valor de este mismo kilo en tránsito por terceros países corresponde a entre 10.000 y 20.000 dólares. El mismo kilo de cocaína, diluido con aditivos, en una calle europea se vende a un precio de entre 100.000 y 200.000 dólares, dependiendo de la pureza y la dosis. La figura 2 ilustra la multiplicación del valor a lo largo de la cadena de comercialización de la droga.

El gráfico muestra que, pese a la frecuente

postura de que la guerra contra las drogas ha sido un fracaso, los esfuerzos de control de la oferta sí son exitosos, si se analizan desde un punto de vista de reducción del consumo. Las políticas represivas contra la oferta han logrado mantener los precios de cocaína y heroína en niveles altos, aunque ha habido fluctuaciones considerables en los mayores mercados de consumo. La razón por la que algunas drogas tienen un precio de mercado tan alto no es por su ilegalidad en sí misma, sino por que la fuerza pública reacciona frente a esta ilegalidad. La sanción es la que impone el costo, no la ilegalidad. Fronteras u otras instancias de control que se ubican entre los polos de oferta y demanda imponen más riesgos y costos a los participantes de la narcoeconomía. Mientras que en los años setenta una avioneta cargada de cocaína podía despegar en las afueras de Medellín y aterrizar de noche en una carretera de Florida, hoy una carga comparable pasa por varios países, medios de transporte y las manos de varios intermediarios hasta llegar al sistema nervioso de un consumidor. Esto implica no solamente más logística, sino también más riesgos de terminar preso o perder la mercancía. Es evidente que es esta lógica la que induce la multiplicación del precio de los estupefacientes ilegales. Si no se dieran los esfuerzos de interrumpir el narcotráfico, drogas como la cocaína y la heroína serían mucho más baratas y por lo mismo accesibles a muchos más consumidores que ahora.

El control de la oferta sobre el cultivo

Estados Unidos ha enfocado sus esfuerzos internacionales contra la narcoeconomía en la erradicación forzada: los cultivos ilícitos serían el elemento más visible y más fácil de detectar en

la cadena comercial de cocaína o heroína. Por tanto, bajo el liderazgo del Departamento de Estado, se han implementado y apoyado intensas campañas de erradicación en América Latina como en otras regiones del mundo, mientras que la Unión Europea y sus estados miembros mantienen una posición más bien reservada frente a la erradicación, lo cual está justificado: los efectos que tiene la erradicación sobre la disponibilidad y el precio de la droga son dudosos ya que su materia prima es demasiado barata. A la vez, como describimos anteriormente, el cultivo por lo general no desaparece luego de la erradicación, sino que se desplaza o se renueva a través de replantaciones. En reacción a las campañas de erradicación masiva en Colombia –desde el año 2000 se han fumigado o arrancando más de un millón de hectáreas de cultivos ilícitos– la producción agraria de coca en Colombia no ha cesado, sino que se dispersó a lo largo de todo el territorio nacional; hoy se pueden detectar cultivos en 23 de los 32 departamentos del país. En 1997 en Bolivia, bajo la presidencia de Hugo Banzer, el Plan Dignidad, que contaba con apoyo estadounidense, logró una reducción masiva de los cultivos ilegales de coca en el Chapare, una de las principales zonas cocaleras del país. Sin embargo, los éxitos fueron fugaces y la industria cocalera se desplazó a otras zonas, sobre todo hacia las Yungas y posiblemente a Colombia. La única campaña de erradicación en América Latina exitosa a mediano plazo fue la fumigación de cultivos de opio en México en los años setenta –cuando factores externos como una sequía y el rompimiento simultáneo de cadenas de comercialización internacionales ayudaron a la sostenibilidad de los esfuerzos de erradicación.

Con frecuencia se afirma que cada cosecha destruida restaría droga al mercado. Este

cálculo es demasiado simplista: la producción de estupefacientes se rige por una lógica de mercado, es decir por la escasez y demanda que señalan el precio. Si el precio es lo suficientemente alto –y lo es en el caso de las drogas orgánicas– se replantan los cultivos destruidos y se reemplazan las drogas incautadas. No le faltará al mercado el suministro substitutivo. Si el funcionamiento de la narcoeconomía fuera diferente, las erradicaciones masivas en el marco del Plan Colombia deberían haber causado una escasez de cocaína en los mercados estadounidense y europeo, lo que se expresaría en un disparo de los precios y menor

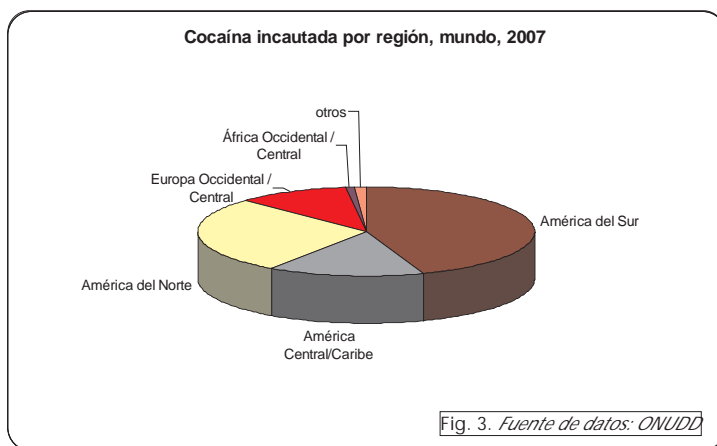
producción y el tráfico de cocaína a Estados Unidos y Europa⁷.

¿Qué se puede decir sobre otras estrategias de control de la oferta en los países productores? Dado el escepticismo europeo hacia la erradicación forzada, los países de la Unión Europea han preferido enfocar sus programas de cooperación antidrogas en proyectos de desarrollo alternativo. El objetivo de este tipo de programas es sustituir cultivos ilícitos por otros de carácter legal. Los campesinos coccaleros reciben asesoramiento técnico para reemplazar “la mata que mata” por cultivos de papaya, palma

africana, café etc., apoyo para la inserción de las cosechas en las cadenas comerciales legales, acompañados con ayuda al desarrollo de infraestructura, servicios básicos, salud etc. La Unión Europea y sus estados miembros actualmente apoyan decenas de proyectos de esta índole en América Latina, siendo el más conocido el de los Laboratorios de Paz en Colombia, financiado por la Comisión Europea.

También la Agencia de los Estados

Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) ha financiado programas de desarrollo alternativo con recursos que desde 2000 se acercan a los dos mil millones de dólares.⁸ Quizás con la excepción del programa Familias Guardabosques del gobierno colombiano, este tipo de proyectos se suelen llevar a cabo a nivel local con un alcance geográfico más bien limitado, por lo cual logran poco impacto sobre la producción de drogas en términos nacionales o regionales. Igual que en el caso de las campañas de erradicación, los logros del desarrollo alternativo también son frecuentemente afectados por los mismos efectos de desplazamiento. Además, los proyectos de desarrollo



pureza de la droga. Esto no se dio entre 2000 y 2006. No hay una correlación positiva entre la magnitud de las campañas de erradicación y las variaciones en los precios al por mayor en el caso de coca y cocaína, aunque semejantes afirmaciones se encuentran con frecuencia en las declaraciones de gobiernos y agencias antidrogas internacionales. Una evaluación de la Oficina de la Contraloría Federal de Estados Unidos (GAO por sus siglas en inglés) sobre los efectos del Plan Colombia, hecha en octubre de 2008, afirmó que no se lograron los objetivos de reducir el cultivo y la producción de cocaína a la mitad entre 2000 – 2006. Por el contrario, en el mismo lapso aumentó tanto el cultivo, como la

alternativo son arriesgados por problemas como la marginalidad de las zonas de cultivo ilícito, que dificulta la comercialización de productos legales, su nivel de precios inferiores a los de la coca, la falta de infraestructura, la carencia de certeza jurídica sobre títulos de propiedad, la presión por parte de grupos armados irregulares, etc. Por su enfoque local y las dificultades de implementación de proyectos de esta índole, ellos no califican como instrumentos de control de la oferta, sino más bien como proyectos de desarrollo local. Ha sido una ilusión sobre todo europea poder limitar sus esfuerzos de control de la oferta al desarrollo alternativo, que se explica por el carácter limpio y no represivo de estas medidas, lo que goza de amplio apoyo público en los países donantes de la Unión Europea.

El control de la oferta en América Latina: ¿a quién le sirve?

Imaginémonos el caso improbable –caso que nunca se ha dado– de que por intensas campañas de erradicación y triples esfuerzos de incautación los precios de la hoja de coca seca en el Perú se multiplicaran por diez y se dispararan de un promedio de 3 dólares el kilo a 30 dólares el kilo, por lo cual la materia prima necesaria para un kilo de cocaína refinada equivaldría a 3.000 dólares. Si se traspasara este aumento a un consumidor en Alemania, el precio de un gramo subiría hipotéticamente tres dólares: de 80 a 83 en venta de calle. Tomando en cuenta que la cocaína en Alemania se vende con una pureza promedio de 32%⁹, el precio se aumentaría incluso por menos, sólo alrededor de un dólar. Obviamente, esta variación de precio final es demasiado pequeña para tener impacto alguno sobre una decisión de consu-

mo. Por cierto, ni se modificaría el precio de calle¹⁰. Aclaremos esto: ninguna fluctuación de precio de la hoja de coca o de opio puede tener efecto alguno sobre el precio comercial de la droga. Aparentemente las políticas de control de cultivos tampoco tienen efecto visible sobre los precios de la cocaína en los mismos países productores y de tránsito en Latinoamérica. En Bogotá, un gramo de cocaína se consigue por entre tres y siete dólares, lo que da testimonio de la abundancia del estupefaciente en el país, a pesar de los esfuerzos de la década pasada. Entonces, ¿a quién le sirve el control de la oferta ejercido sobre el cultivo en América Latina?

La respuesta es simple: a nadie. La multiplicación del precio de las drogas orgánicas se da cuando la mercancía en tránsito se acerca al consumidor final en Estados Unidos, Asia o Europa. Se multiplica con las instancias de control –como fronteras– por las que se potencia el riesgo para los involucrados en el negocio. Al mismo tiempo, en las etapas tardías de la cadena comercial, lejos de los cultivos y los laboratorios, se hace más difícil para el crimen organizado sustituir las drogas decomisadas. Cuando guardacostas españoles detectan e incautan cien kilos de cocaína escondidos en un yate frente las playas de Gran Canaria, esta pérdida le cuesta cerca de dos millones de dólares al crimen organizado, lo que constituye un golpe no menor a los narcotraficantes. Si la Policía Nacional de Colombia incauta los mismos cien kilos en Nariño, la pérdida equivaldría a entre 100.000 y 150.000 dólares, más la posibilidad de sustituir la droga incautada sin mayores obstáculos, dada la cercanía a los centros de abastecimiento.

El alto valor que tienen las drogas de base orgánica que exporta América Latina se debe a la eficiencia en el control de la oferta que

restringe el narcotráfico transnacional, no al que se hace en los mismos países productores. La multiplicación del precio de la droga a lo largo de su cadena comercial da cuenta del éxito del control de la oferta, en tanto control puntualizado que toma en cuenta el carácter de mercado que guía la narcoeconomía. El control del tránsito de drogas, fuera de los países exportadores, es el punto de intervención que promete un efecto mayor sobre la disponibilidad y el precio de la droga. Primero porque las incautaciones lejos del productor son mucho más difíciles de sustituir y significan mayores golpes financieros al narcotráfico. Segundo, porque con la cantidad de fronteras y puntos de control se multiplica el riesgo y el nivel de disuasión al crimen organizado.

Entonces, cualquier intento de control de oferta tanto por países productores como de consumo masivo se debería centrar en interrumpir el narcotráfico en tránsito, donde el precio comercial de los estupefacientes es alto. Al respecto, ocurrió algo insólito en el mercado de cocaína de Estados Unidos en 2008: según datos de la Agencia Antidrogas de ese país (DEA por sus siglas en inglés) el precio de calle se duplicó entre julio y septiembre de ese año, mientras la pureza del narcótico se disminuyó de manera considerable¹¹. A la vez, en 2007 se había detectado una escasez de cocaína en más de treinta grandes ciudades estadounidenses. Tanto la escasez como la duplicación del precio de calle fueron hechos singulares. ¿Cómo se puede explicar este desarrollo?

Pese a la falta de transparencia de la formación de precios es difícil no asociar la escasez de cocaína en Estados Unidos a la Iniciativa Mérida, los esfuerzos del gobierno de Felipe Calderón en México y los conflictos entre los mayores carteles mexicanos por el control de las rutas de

transporte y monopolios locales de narcotráfico. El mercado al por mayor de cocaína y otras drogas en México está sumamente desequilibrado. Las intervenciones por parte del gobierno en el narcotráfico no sólo han interrumpido con frecuencia el comercio de drogas al por mayor a Estados Unidos, sino también han desencadenado y acelerado un conflicto feroz entre redes competidoras del narcotráfico. Probablemente fue por eso que el abastecimiento del mercado en el vecino norte se interrumpió dentro de México, ya que no hubo más decomisos de cocaína por parte de las autoridades estadounidenses en la frontera en el mismo lapso¹². Las campañas de erradicación en los países productores, al contrario de lo que han señalado fuentes oficiales, no tienen que ver con los precios en alza en Estados Unidos. Esta interpretación de los datos es más lógica, ya que el volumen de cocaína producida en el mundo andino fue bastante estable hasta el 2007, girando alrededor de las mil toneladas al año. Sólo en 2008 hubo una caída de la producción de cocaína a unas 850 toneladas según estimaciones de Naciones Unidas¹³. Por tanto, es lógico que las faltas de disponibilidad de cocaína en 2007 en el mercado estadounidense respondan a problemas de abastecimiento y no a la disminución de la producción.

¡Represión sí, pero no indiscriminada!

Contrario a las frecuentes críticas a las políticas represivas de control de la oferta, estas sí pueden contribuir a manejar los niveles de producción y de consumo de drogas, cuando son hechas a la medida. Aunque la cocaína ya no es exclusivamente la droga de los ricos en el hemisferio norte, su precio alto (traspasando los 100 euros por gramo en algunos países

Europeos) tiene un efecto disuasivo sobre el consumo. Las diferencias entre costos de producción y precio al por mayor y de venta final se pueden atribuir al control de la oferta en tránsito, a los costos de los riesgos asumidos por los traficantes y a las pérdidas de mercancía y su difícil sustitución al estar lejos de la fuente.

Desde que se inició el control de la oferta en la región andina sobre la producción de drogas hace tres décadas, los volúmenes de cultivo, producción y disponibilidad de drogas exportadas desde América Latina han sido poco afectados. La producción de cocaína en los tres países cocaleros está hoy en el mismo nivel que en 1998, y el territorio de siembra de coca corresponde al nivel de 2001¹⁴. El precio de la cocaína incluso ha ido bajando constantemente, con la mencionada y notable excepción de 2007 y 2008 en Estados Unidos. Las medidas de represión en los países productores fallan, cuando se analizan desde un punto de vista de regular el consumo de drogas –más aún cuando se toma en cuenta que tampoco logran encarecer las drogas para el consumo doméstico.

Por el contrario, interrumpir sistemáticamente las vías de tránsito sí es un método viable tanto para manejar el consumo como para debilitar el crimen organizado y limitar sus ingresos financieros. Lo que se necesita son estrategias de control de oferta más inteligentes y basadas en la lógica comercial de la narcoeconomía, no en razonamientos ideológicos. Una represión inteligente contra el narcotráfico y el crimen organizado buscaría intervenir en el tráfico cuando la mercancía sea lo suficientemente cara y cuando los decomisos “duelan”. La figura tres muestra que hoy día casi la mitad de las incautaciones de cocaína tienen lugar en Sudamérica, en una etapa temprana de su

comercialización, en o cerca de sus lugares de producción. Si se lograra aumentar el porcentaje de drogas decomisadas lejos de la fuente, la represión del narcotráfico sería más eficaz –tanto para los países productores como para los países consumidores. No obstante los beneficios de un control de la oferta más inteligente, siempre se corre el riesgo de que se generen efectos globo: lo permiten las debilidades en el control del territorio nacional endémicas en la región andina y la permisividad de las sociedades.

Por tanto, una estrategia internacional integral y más eficiente de control de la oferta abarcaría los cuatro puntos siguientes:

1. Reubicar el enfoque del control de la oferta de los países productores hacia los países de tránsito. La interrupción de las rutas de tránsito es un instrumento más potente para reducir el cultivo que su erradicación. Sin mercado y comercialización no hay cultivo. Tomando en cuenta que los más beneficiados con tal cambio estratégico serían los grandes países consumidores, éstos deberían aportar con contribuciones financieras y técnicas al desarrollo de estas medidas. El gobierno estadounidense ha asumido esta responsabilidad; los países europeos u otros grandes consumidores como Brasil o Argentina sólo hasta cierto grado.
2. Establecer un régimen de control fronterizo, aéreo y marítimo más denso y rígido. Esto traería consigo más interrupciones de las cadenas de tráfico de bienes ilícitos y limitaría las opciones de movimiento del crimen organizado. Las fronteras abiertas son el flanco débil de cualquier intento de reprimir el crimen organizado, ya que la

delincuencia desconoce los límites del Estado nacional, mientras que los gobiernos sí los deben respetar. A través de un mayor control aéreo y marítimo en los países de tránsito –en el caso de la cocaína sobre todo en Venezuela, Brasil, Ecuador y Centroamérica– se podría reducir la libertad con que se mueve el narcotráfico dentro de estos países. Esfuerzos bi o multilaterales y en cooperación con las contrapartes estadounidenses, lo que practica por ejemplo el gobierno colombiano con ciertos éxitos, han demostrado ser instrumentos eficientes contra el narcotráfico.

3. Reforzar la presencia de las agencias de seguridad a lo largo de todo el territorio nacional. El cultivo de drogas orgánicas al aire libre ocupa una superficie no menor dentro del territorio de los países andinos. A través de estructuras de gobernanza en materia de seguridad y un mayor control del territorio soberano se podría limitar los espacios de acción necesarios para las economías ilegales, tanto en países de producción como de tránsito.
4. Cambiar actitudes permisivas hacia actividades e ingresos ilegales y subvertir la base social del crimen organizado. Esto sólo puede rendir fruto a largo plazo como todo proceso normativo, pero puede limitar las posibilidades de desplazamiento, abundantes en la región. El cambio normativo va de la mano tanto con el desarrollo socio-económico y la creación de alternativas legales al crimen como con el mantenimiento de un nivel suficientemente alto de disuasión propio del estado de derecho. Aparentemente, la impunidad, muchas veces generalizada en América Latina, es uno de los mayores obstáculos para poder

establecer un orden normativo que se oponga al consentimiento público frente a las actividades ilegales.

¹A modo de ejemplo véase: Jonathan P. Caulkins y Peter Reuter, "What Price Data Tell Us about Drug Markets", *Journal of Drug Issues*, 28 (1998), pp.593-612; William Rhodes et al., *Illicit Drugs: Price Elasticity of Demand and Supply*, Final Report, Cambridge, MA.: Abt Associates Inc., 2000, pp. 12-14; Jonathan P. Caulkins et al., "How Goes the War on Drugs?", Washington, DC, Rand Corporation, 2005 (Rand Drug Policy Research Center Occasional Paper).

²Véase: Francisco Thoumi, *Ventajas Comparativas Ilegales, el Desarrollo de la Industria de Drogas Ilegales y el Fracaso de las Políticas contra las Drogas en Afganistán y Colombia*, *Colombia Internacional*, 54 (2005) 2, pp. 30-48.

³Véase: Pnud Guatemala, *La Economía no Observada: una Aproximación al Caso de Guatemala*, Cuadernos de Desarrollo Humano, 2007/2008 – 4, 2009, pp. 20 – 23.

⁴Véase: William Rhodes et al., *Illicit Drugs: Price Elasticity of Demand and Supply*, Final Report, Cambridge, MA.: Abt Associates Inc., 2000, pp. 15 - 20; C. Peter Rydell y Susan P. Everingham, *Controlling Cocaine. Supply Versus Demand Programs*, Washington, DC, RAND Corporation, 1994, p. 10-11.

⁵Véase: Emcdda, *Statistical Bulletin 2009*, Table PPP-3 Price of Cocaine Products at Retail Level 2007, <http://www.emcdda.europa.eu/stats09/ppptab3a>.

⁶Véase Oddnu, *World Drug Report 2009*, Vienna 2009, p. 70.

⁷Véase: GAO Report to Joseph Biden, *Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*, Octubre 2008, p. 17, <www.gao.gov/new.items/d0971.pdf.

⁸Véase: Connie Veillette y Carolina Navarrete Frias, *Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes*, Washington, DC, 2005 (Congressional Research Service, R33163), p. 20 - 21, <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-7943:1>.

⁹Véase: Emcdda, *Statistical Bulletin 2009*, Table PPP-7 Purity of Cocaine Products at Retail Level 2007, <http://www.emcdda.europa.eu/stats09/ppptab7a>.

¹⁰El ejemplo de cálculo se basa en: Peter Reuter, *The Limits of Supply Side Control*, *The Milken Institute Review*, 1 (2001), pp. 14-23

¹¹Véase: U.S. Drug Enforcement Agency, http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr121108_PPGcocaine_05to08graph111408_with%20box.pdf

¹²Véase: Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assessment 2009*, Diciembre 2008, http://www.justice.gov/dea/concern/18862/ndic_2009.pdf, p.

¹³Véase: Oddnu, *World Drug Report 2009*, Vienna 2009, p. 65.

¹⁴Véase: *ibid*.

Publicaciones



Anuario de la Seguridad Regional

Hans Mathieu
Paula Rodríguez Arredondo
Editores
Agosto 2009



Briefing 1
La cumbre de Cancún: ¿Es factible y necesario un nuevo organismo regional sin Estados Unidos y Canadá?

Alcides Costa Vaz
Bogotá, Mayo 2010

Policy Papers



N° 26:
Retos para la cooperación
en seguridad y defensa
en Suramérica.
Francine Jácome, Costa Vaz Alcides
Febrero 2009



N° 25:
Do Estado de Medo ao Estado de Direito:
Problemas e Soluções do Crime Organizado e
Controle Territorial Armado no Rio de Janeiro
Pablo G. Dreyfus
Febrero 2009



N° 24:
¿Pactos con diablos? Las relaciones de
América Latina con los proveedores de armas?
Rut Diamint
Febrero 2009

Oficinas

Alemania
Katharina Hoffman
katharina.hofmann@fes.de
www.fes.de

América Central
Costa Rica
Marco Vinicio Zamora
m.zamora@fesamericacen
tral.org
www.fesamericacentral.org

Argentina
María Rigat
rigat@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Bolivia
Maira Zuazo
maira.zuazo@fes-bol.org
www.fes-bol.org

Brasil
Cassio Franca
cassio@fes.org.br
www.fes.org.br

Chile
Jaime Insignia
jensignia@fes.cl
www.fes.cl

Colombia
Catalina Niño
catalina.nino@fescol.org.co
www.fescol.org.co

Ecuador
Claudia Detsch
detsch@ildis.org.ec
www.fes.ec

México
Elisa Gómez
e.gomez@fesmex.org
www.fesmex.org

Perú
Ernesto González
ernesto@fes.org.pe
www.fes.org.pe

Uruguay
www.fes.org.uy

Venezuela
Flavio Carucci
fcarucci@ildis.org.ve
www.ildis.org.ve

Editores
Programa de Cooperación
en Seguridad Regional
Hans Mathieu
Director
hm@fescol.org.co
Catalina Niño
Coordinadora
catalina.nino@fescol.org.co
www.seguridadregional-fes.org
Bogotá- Colombia