

**La coca
y las economías
de exportación
en América Latina**

Hermes Tovar Pinzón

Roger Rumrill

Gerardo Lovón Zavala

Róger Cortez Hurtado

Bernard Lavalle

Charles Walker

Emilio Garzón Heredia.

SERIE: CURSOS DE VERANO

La coca y las economías de exportación en América Latina
primera edición, abril 1993

© Hermes Tovar Pinzón

© de la presente edición:

Universidad Hispanoamericana Santa María de la Rábida

ISBN: 84-8010-017-6

DL: GR-463-93

Imprime: Graficas Anel
Albolote (Granada)
España

Hecho en España

La política norteamericana frente a la cocaína: pasado insatisfactorio, futuro incierto.

Charles Walker

Universidad de Chicago
Chicago (Estados Unidos)

EXISTE un aparente consenso sobre los graves problemas provocados por la cocaína. Tanto en los países productores como en los consumidores, es difícil encontrar un defensor de este estupefaciente y, más bien, los políticos y supuestos expertos se apresuran en denunciar los daños que genera en la sociedad. La producción y consumo de la cocaína es un blanco fácil para la crítica pues no tiene defensores y logra concentrar una serie de imágenes negativas. En los países andinos, se asocia el tráfico y el uso de la cocaína al sistema capitalista omnipotente y a la burguesía joven decadente y consumista. En Estados Unidos, -el programa de televisión «Miami Vice» («Corrupción en Miami») es un excelente ejemplo-, se juega con la imagen del «Barón de coca»: un latinoamericano adinerado, ostentoso, mal educado, sangriento y corrupto.

Es ya imposible negar la gran influencia del tráfico de drogas en los países productores. Los «narcodólares» pesan sobre la economía, las estructuras políticas, las costumbres cotidianas, y las relaciones internacionales. Donde no hay consenso, sin embargo, es en qué consiste exactamente el problema y sobre todo en cómo solucionarlo.

La incógnita más importante es si el meollo del asunto se encuentra en la producción o en el consumo. Giran alrededor de esta cuestión las polémicas sobre las posibles soluciones. Hay un acuerdo general sobre los efectos negativos del gran negocio de la cocaína pero hay desacuerdo sobre cómo resolverlo.

En esta ponencia, voy a sustentar cinco argumentos principales.

1. Que la tremenda ideologización del tema de la droga en Estados Unidos impide el análisis objetivo y, por lo tanto, la implementación de políticas racionales. Es importante recordar que si bien en dicho país las bebidas alcohólicas causan la muerte de más gente que la cocaína (estadística que podría suponerse semejante en Europa), no hay un esfuerzo similar en su contra. Por lo mismo, es necesario desentrañar las lógicas sociales y políticas detrás de las campañas anti-drogas.

2.- Que el consumo de drogas en Estados Unidos es básicamente un asunto interno que el gobierno ha convertido en un problema supuestamente internacional. Esta transformación se debe a la incapacidad del gobierno de Estados Unidos de enfrentar sus propios problemas internos y a la búsqueda de un nuevo papel para las fuerzas armadas ante el fin de la guerra fría.

3. Que las diferentes medidas represivas llevadas a cabo hasta ahora en las zonas productoras en los países andinos han fracasado y continuarán haciéndolo. La combinación de factores como las tremendas ganancias producidas por el negocio de la cocaína (aunque sólo una pequeña fracción llegue a los productores de la hoja de coca), la numerosa población de empobrecidos que pueden convertirse en productores de la hoja de coca, y las grandes extensiones de tierra en la ceja de selva que permiten el cultivo de la coca, revela que aunque la represión tenga éxito en una zona, la producción se desplazará a otras.

4. Que las campañas represivas pueden tener resultados nefastos en los países productores, debilitando la democracia, fortaleciendo los grupos insurgentes, y aumentando la dependencia (u obediencia) de sus gobiernos frente a los Estados Unidos.

5. Finalmente, como solución me uno a los grupos que presentan la legalización de la cocaína como la única forma de destruir las mafias que manejan el negocio y controlar el consumo. Es una

alternativa polémica que, debo admitir, no me convence del todo pero, por ahora, no veo otra. Esto podrá ser tema de discusión.

La ponencia no discute los pormenores del largo camino que va desde la producción de la hoja de coca en chacras en la ceja de selva hasta el consumo en los países europeos y en los Estados Unidos. El asunto ha sido tratado aquí por especialistas en los distintos temas. Más bien me concentro en las políticas que lleva adelante el gobierno de Estados Unidos y las razones de sus resultados tan magros hasta ahora. La poca atención a los mecanismos del negocio conlleva la posible confusión en cuanto a los diferentes niveles de este negocio multinacional y vertical. Es necesario insistir en que la hoja de coca no es lo mismo que la cocaína, y que este narcótico es el resultado de un proceso químico. En tal sentido, los productores de hoja de coca no son narcotraficantes. Ya que en mi ponencia se refiere más a las políticas represivas que a la cuestión del consumo, se concentrará más en Estados Unidos y los Andes que en Europa.

Sin lugar a dudas el consumo de drogas representa un gran problema en Estados Unidos. Se habla de 23 millones de consumidores ocasionales de drogas, 8 millones de usuarios de cocaína en 1988, y gastos de más de US \$100.000 millones al año¹. En Estados Unidos, 5.400 personas murieron en 1989 debido a las drogas y 1.361.700 personas fueron arrestadas por la fabricación, venta, o posesión de ellas². La cocaína tiene dos características particularmente negativas: es adicta y muy cara. Algunos consideran incluso que el problema no es sólo que haya muchos adictos que gastan mucho dinero sino que la cocaína involucre mayormente a gente de recursos; es decir, no es una droga de pobres (el crack, derivado también de la coca, si es consumido mayormente por sectores urbanos pobres). Aunque sea una gran generalización con muchas excepciones, se puede sostener que, como la marihuana en la década de 1960, el hecho de que la cocaína sea

1.- Diego García Sayán, «Narcotráfico y región andina: una visión general» en García-Sayán, ed., *Coca, cocaína y narcotráfico, laberinto en los Andes*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989, pág. 19.

2.- Del «Drug Snapshot», hoja informativa difundida por la United States Information Service (USIS).

consumida por las clases medias y altas aumenta la preocupación por parte del Estado y los medios de comunicación.³

Aunque se sostiene aquí que la tremenda ideologización (o histeria) del tema de la droga y su relación con cambios políticos y militares como el fin de la guerra fría marcan los debates y políticas, esto no significa que se soslaye la gravedad del problema del consumo de drogas. Criticar la manera cómo el gobierno de Estados Unidos enfoca el problema no es lo mismo que defender el tráfico y consumo de la cocaína.

En encuestas realizadas en los últimos años (con la excepción de los meses del conflicto en el Golfo Pérsico), el público norteamericano ha marcado el consumo de drogas (o más exactamente «el abuso de drogas») como el problema principal de Estados Unidos. Esta respuesta tiene varias explicaciones y matices. Para muchos, el problema está en que la drogadicción provoca actos criminales. Una gran parte de la inseguridad de las calles norteamericanas se asocia a consumidores de drogas que buscan dinero. Entre los que resaltan las drogas en las encuestas están también los que han vivido de cerca el drama humano de un adicto: ellos mismos, un pariente, un vecino, etc. Otros sienten que este gran negocio está corrompiendo las sociedades productoras y consumidoras. Existen otras perspectivas (los que ven en la represión a la droga una manera de volver al supuesto control social y moral de antaño) y combinaciones de ellas. La visión de sectores del Estado es también compleja.

Al escuchar los argumentos retóricos y muchas veces vacíos de los políticos norteamericanos, se hace evidente que la droga ha sustituido a «los comunistas» en el papel del peligro externo que amenaza la seguridad nacional. Efectivamente, representa un enemigo envidiable en términos políticos. Como ya mencionó, el público está en contra de las drogas por diferentes motivos, en su conjunto comprensibles. Hasta los políticos inteligentes poco dispuestos a la retórica se sienten obligados a censurar la droga y a ofrecer «soluciones». Este apasionamiento impide una discusión racional del tema.

3.- No quiero decir que el consumo de drogas en las zonas pobres de las ciudades, los ghettos, sea fomentado o permitido por parte del Estado para debilitar su capacidad política, argumento difundido y demasiado simplista. Lo que sí sostengo es que al preocuparse la clase media de los efectos de la cocaína en sus hijos, tiene más capacidad para presionar al Estado para pedir medidas de control.

Recientes estudios vienen demostrando cómo las políticas planteadas frente a la coca sirven para fortalecer el papel de las fuerzas armadas en Estados Unidos. El asunto se militariza cada vez más. Las tácticas de la Casa Blanca de Reagan (1980-88) y Bush (1989-1992) en contra de la droga forman parte de una resurrección del intervencionismo norteamericano, al interior de lo que sectores conservadores llaman la superación del «síndrome de Vietnam»: un supuesto temor nacional de usar la fuerza en el exterior. En su esfuerzo por legitimar el uso de medidas represivas en contra de las drogas y otros males, los republicanos han tenido más éxito en el exterior que en el interior. Es decir, mientras que han logrado que el público acepte un creciente papel militar en numerosas regiones y la intervención directa en Granada, Panamá, Libia, y los países del Golfo Pérsico, este grupo político ha enfrentado fuerte resistencia al intentar aumentar la capacidad represiva dentro de Estados Unidos. Aunque la Corte Suprema se ha vuelto más conservadora con los jueces nombrados por Reagan y Bush, y ha revocado algunas de las leyes que defendían los derechos individuales frente al sistema legal, en general, los grupos conservadores no han tenido el mismo éxito que con el exterior. Un ejemplo elocuente: las fuerzas armadas norteamericanas pueden capturar presuntos traficantes de drogas en el exterior, prácticamente secuestrándolos, al mismo tiempo que se encuentran imposibilitadas de hacerlo dentro de Estados Unidos.

Desde el crecimiento del consumo y la preocupación por la cocaína a mediados de la década de 1980, las tácticas empleadas por el gobierno de Estados Unidos se han concentrado en atacar a la oferta de la hoja de coca, materia prima para dicha droga. Esta práctica se justifica con el argumento de que mientras los traficantes tienen la capacidad y los recursos para moverse y esconderse, los productores no pueden. No está de más reiterar que políticamente es más fácil tomar medidas represivas en el exterior que dentro de los Estados Unidos. Aunque la gran mayoría del público se declara a favor de medidas drásticas en contra de las drogas, pocos aceptarían una militarización de las zonas de consumo dentro de su país.

El presupuesto de la I.N.M., (Buró para asuntos Internacionales del Narcotráfico) institución del Departamento de Estado encargado en asuntos de drogas, creció de 35 millones de dólares en 1978 a \$101 en 1989. En la década de 1980, se enfatizaba tres tácticas: la erradicación

de la hoja de coca, la interdicción de laboratorios y pistas de aterrizaje, y la sustitución de cultivos. Aproximadamente 45% del presupuesto se destinó a la erradicación, 35% a la interdicción, y 4% a la sustitución de cultivos y ayuda rural⁴. Líneas abajo se analizará por qué estas políticas no lograron frenar la producción y el tráfico de la cocaína.

En los últimos dos años se ha visto una creciente militarización de las políticas empleadas por el gobierno de Estados Unidos. Esto refleja, entre otros factores, el fracaso de los esfuerzos anteriores y un hecho paradójico y preocupante: justamente en la coyuntura en que Estados Unidos tiene mayor consenso sobre la importancia de sus fuerzas armadas, éstas se encuentran sin enemigos que enfrentar. Con el fin de la guerra fría y los cambios en América Central (la derrota de los sandinistas y el hastío de financiar al gobierno de El Salvador), la producción de coca en los Andes se ha convertido en la nueva amenaza exterior. El modelo de El Salvador de un intervencionismo fuerte pero indirecto valdría para los Andes.

Este giro en la estrategia se dio a fines de 1989 e inicios de 1990 cuando el Ministro de Defensa Richard Cheney ordenó a las fuerzas armadas «asumir el rol principal en los operativos contra la droga» anunciando un nuevo plan de acción⁵. Por muchos años grupos importantes dentro del Pentágono se habían resistido a otorgar un papel protagónico a los militares en tal lucha. Sin embargo, la creciente preocupación por el tema y sobre todo el hecho que el fin de la guerra fría iba a significar menos «trabajo» para las fuerzas armadas, traducido en recortes a su presupuesto, minaron esta resistencia. El General Thurman Marshall, hasta hace poco comandante del «Comando Sur» con base en Panamá y figura importante en la aceptación de este rol por parte de los militares, llegó a decir que «la guerra latinoamericana contra la droga es la única guerra que tenemos»⁶. El presupuesto del Pentágono para los programas contra el

4.- Peter Andreas y Coletta Youngers, «U.S. Drug Policy and the Andean Cocaine Industry» *World Policy Journal*, VI, 3 (1989), 545.

5.- En esta sección, utilizo diferentes trabajos de la importante institución WOLA (Washington Office on Latin America), sobre todo «La Guerra en los Andes: El rol de las fuerzas militares en la política de la lucha contra el narcotráfico» por Coletta Youngers, diciembre 1990

6.- Ibid, 8; la cita original es de *The Los Angeles Time*, 2 de julio, 1990

narcotráfico aumentó de US \$880 millones en 1990 a US \$1.08 mil millones programados para 1991.

Como en El Salvador, las fuerzas militares entrenarán a las fuerzas colombianas, peruanas, y bolivianas y habrá un aumento sustancial en el apoyo del gobierno estadounidense a los gobiernos de estos tres países. Los militares norteamericanos se encargarán de proporcionar «el servicio de inteligencia y la planificación estratégica para las fuerzas armadas de los países andinos, las cuales llevarían a cabo los operativos. De acuerdo con las autoridades gubernamentales, esta asistencia idealmente permitiría operaciones-golpe coordinadas contra los blancos claves del narcotráfico»⁷. El plan también considera el uso de equipos militares muy sofisticados, incluyendo aviones y un sistema de radar ultramoderno que podrá cubrir toda la región para los fines del presente año. Asesores norteamericanos entrenarán a las fuerzas militares de los tres países. El acompañar a las fuerzas de los países andinos en «misiones de entrenamiento» podría provocar enfrentamientos directos entre las fuerzas de los traficantes (o de los productores de la hoja de coca) y los asesores norteamericanos. La base militar de Santa Lucía, ubicada en el Alto Huallaga, ya ha sido blanco del grupo guerrillero Sendero Luminoso.

¿Por qué muchos desconfían en la eficacia de estas medidas en disminuir la oferta de cocaína en Estados Unidos? La estrategia se basa en la idea de que al cortar la oferta, no sólo se golpea a la mafia sino que se provoca un aumento del precio que hará bajar la demanda en Estados Unidos. Sin embargo, hay dos argumentos fundamentales en contra de esta premisa: disminuir la oferta de la hoja de coca no necesariamente sube el precio de la cocaína en las calles de Estados Unidos y, al reprimir la producción de la hoja de coca en una zona, surgirán nuevas zonas de producción de coca en su reemplazo.

En cuanto a los efectos que pueda tener en el precio, es importante notar que el precio pagado al productor de la hoja de coca representa una pequeña fracción del precio final de la droga en la calle. Es decir, bajar la oferta de hoja de coca no va a provocar un aumento sustancial en el precio de la cocaína. El economista Peter Reuter estima que aunque se duplique el precio de exportación de la cocaína, el precio

7.- Youngers, 9

de la calle no subirá más que 5%⁸. Además, la demanda por la droga tiende a ser inelástica, se sigue consumiendo a pesar de fluctuaciones del precio. El consumo actual de la cocaína con precio tan alto confirma esto.

Un argumento más importante es que aunque se logre controlar el cultivo de la coca en zonas importantes, por ejemplo el Alto Huallaga o el Chapare en Bolivia, surgirán nuevos centros de producción. Obviamente, el aumento en el precio incentiva a otros productores. Ya está en aumento la producción en Brasil por ejemplo. Simplemente, las ganancias son demasiado grandes, y la producción demasiado simple, para que una estrategia que tenga la producción de la materia prima -la hoja de coca- como blanco principal tenga éxito. Existen las tierras, la mano de obra, los empresarios y ciertamente los incentivos para que el cultivo de coca se traslade de un lugar a otro fácilmente. Insisto en que la solución se va a encontrar en el lado de la demanda⁹.

La estrategia de militarización no sólo podría convertirse en un fracaso costoso económicamente sino que podría traer efectos sumamente negativos para los países andinos. Primero, el plan depende de la colaboración de las fuerzas armadas de estos tres países. Más allá de la duda que muchos tienen sobre si realmente éstas estén dispuestas a colaborar (hasta ahora no tienen el narcotráfico como prioridad y más bien la corrupción ha sido notable), es necesario medir el impacto que un sustancial incremento en su papel en la lucha contra el narcotráfico tendrá en las frágiles democracias.

En un momento de crisis económica en los tres países, (sobre todo en el Perú), cuando los estado enfrentan graves dificultades fiscales y la creciente impaciencia de la sociedad civil, dar a las fuerzas armadas crecientes fondos y el control casi autónomo de grandes zonas constituye un paso peligroso. En términos simples, se fortalecen las fuerzas armadas en un momento crítico de la democracia.

8.- Andreas y Younger, 547

9.- Se puede usar este argumento también en contra de las campañas de sustitución de cultivos. Aunque se logre cambiar la coca por otro producto en una determinada región, habrá otra donde se producirá la hoja de coca. Para un análisis económico de la sustitución, ver Ibán de Rementería, «La Sustitución de cultivos como perspectiva», en García-Sayán, 361-385

En el Perú, los más beneficiados con la intervención militar norteamericana podrían ser los grupos en armas, *Sendero Luminoso* y *MRTA*. Ambos tienen importantes bases en zonas cocaleras debido en parte a sus esfuerzos de mediación entre los empresarios y los productores de coca. Además su firme oposición a las diferentes medidas de represión al cultivo les ha hecho ganar el apoyo de algunos productores (más mucho dinero). La creciente presencia de fuerzas norteamericanas les permitirá, en particular a *Sendero Luminoso*, dar a su lucha un matiz nacionalista, algo que hasta ahora su maoísmo mal traducido no ha logrado. En momentos en que Sendero Luminoso ha sufrido importantes bajas militares e ideológicamente está cada vez más cuestionado, aprovechará de la presencia de tropas norteamericanas y de las campañas en contra del cultivo de la coca para intentar no sólo recuperar apoyo sino más bien encontrar una justificación.

La creciente presencia de los asesores militares norteamericanos preocupa a muchos observadores. Se ha visto que una vez que estén, será difícil que se vayan. El caso de El Salvador lo muestra. La inestabilidad en la vida política del Perú provocada por la severa crisis económica y las actividades de los grupos subversivos podría ir dando a los militares norteamericanos un papel que vaya más allá de la represión de la hoja de coca.

También se debe tomar en cuenta los costos humanos de la represión. Los militares desplegarán acciones no sólo para erradicar la coca sino también para castigar a los productores. Se verá un gran aumento en el número de presos por ejemplo. La experiencia ya ha demostrado que «los peces chicos» en vez de los grandes son los que terminan en la cárcel. Insistimos en que aunque haya muchos encarcelados y cultivos destruidos, van a brotar nuevas zonas de producción de la hoja de coca para su transformación en cocaína.

Ninguno de estos argumentos es muy original. Las críticas al plan norteamericano abundan lo que faltan son alternativas. Justamente, una justificación para el «camino militar» es la supuesta carencia de alternativas. Esta carencia, sin embargo, no es tal si se explora más que la producción el consumo: la legalización del consumo de cocaína en Estados Unidos permitiría un frente de acción nuevo. Esto podría realizarse a través de la venta de cocaína en farmacias bajo receta médica, lo que permitiría el control estricto del contenido y la

potencia del producto¹⁰. La legalización liberaría a los miles de millones que se proyecta gastar en los años venideros. Se espera que esto se gastaría en proyectos alternativos de desarrollo en los Andes y programas contra la drogadicción en Estados Unidos.

¿Qué lograría la legalización? Principalmente debilitaría y hasta destruiría la mafia que se enriquece con la distribución actual. Esto tendría efectos positivos en todos los numerosos pasos en la larga cadena de producción y venta. Es decir, desaparecería el multimillonario negocio que está detrás de tanta corrupción y destrucción física en los Andes, los países que sirven de ruta, y los centros de consumo. Esta corrupción va más allá de las fuerzas de orden y grupos políticos locales; ha llegado ya a las altas esferas gubernamentales y, con el «lavado de dinero», a los sistemas financieros. El creciente poder de los narcotraficantes, grupo no exclusivamente colombiano o incluso latinoamericano, es la verdadera amenaza contenida en la cocaína. Legalizar su consumo y así controlar su distribución es la mejor forma de acabar con estos grupos. Insistimos que acciones represivas, a la vez que golpean a algunos, apoyan a otros con el aumento en el precio.

La gran incógnita con la legalización está en los efectos que tendría sobre el consumo. El argumento en contra de tal medida es que provocaría una creciente dependencia frente a la droga. No parece evidente. La experiencia de «la prohibición» del alcohol en Estados Unidos (1920-33) demostró que la ilegalidad tiene un cierto encanto que romantiza y legitimiza el consumo. Lo mismo pasa con la cocaína que por su prohibición y precios prohibitivos se ha vuelto un artículo de lujo ostentoso. Además, la ignorancia ha permitido la creación de algunos mitos sobre sus efectos afrodisíacos y su uso por los Incas.

Otra crítica frente a la legalización es que el hecho de que el gobierno se involucre en la distribución de estupefacientes dañaría su imagen. Más allá de hasta qué punto ésta ya está dañada, la absoluta incapacidad de enfrentar el problema de las drogas sí manifiesta un estado que no logra solucionar los graves problemas internos. Esta es una impresión creciente en Estados Unidos: que el gobierno no es capaz de enfrentar los problemas internos como la carencia de

10.- Incluso, se podría bajar su potencia con lo que algunos extrañarían los «buenos tiempos» de su ilegalidad.

vivienda, el desastroso estado de la salud, el déficit fiscal, etc. Creo que esta incapacidad daña más la imagen que encontrar una solución en la que el estado tenga un papel que cumplir.

Termino esta ponencia con dos dudas sobre la legalización de la cocaína. Primero, el consumo de ella ya es mundial. Al legalizarla en Estados Unidos, las mafias se esforzarían en crear y aumentar mercados en otros continentes. En años recientes mientras que el consumo en Estados Unidos se ha estancado o hasta bajado, en Europa ha subido. Se calcula que ya representa el 40% del consumo mundial¹¹. El consumo en Argentina y Brasil, por ejemplo, está en aumento. Para lograr dismantelar la mafia de narcotráfico, es necesario coordinar políticas. Sin embargo, como Estados Unidos sigue siendo el consumidor principal y el gran promotor de medidas represivas, creo que podrían lograrse acuerdos para acciones multilaterales que incorporen la legalización de la cocaína.

Una duda más sustancial. En un viaje reciente a Bolivia vi de cerca la gran influencia que la cocaína tiene en la economía nacional. Involucra una cantidad de dinero semejante al conjunto de sus exportaciones legales, US \$600 millones anuales. Se ve una cierta prosperidad que, más allá de la mera comparación con el Perú donde domina la miseria a casi todos los niveles, no tiene una explicación completa en la economía formal. No quiero decir de ninguna manera que en Bolivia el narcotráfico esté detrás del poder o que cada acción económica esté financiada por la droga. Esto es no sólo falso sino un estereotipo que los medios de comunicación europeos y norteamericanos divulgan.

Mas bien las ganancias de la producción de la hoja de coca y su transformación en cocaína se mezclan en la economía formal. En Bolivia, este negocio produce tantos trabajos, financia tantos proyectos absolutamente legítimos, y sustenta otras industrias (por ejemplo el papel higiénico que se utiliza en cantidades enormes con filtros rudimentarios) que, el dismantelamiento del negocio de un solo golpe podría tener efectos nefastos en la política y la economía. Se necesitará financiar proyectos de desarrollo alternativos de inmediato para evitar que la solución de un dilema internacional, el tráfico de cocaína, tenga efectos destructivos en los países productores de la hoja de coca.

11.- «Drug Snapshot»