

***Drogas y Democracia en América
Latina:
Una introducción***

Rubem César Fernandes

Viva Rio

Texto de apoyo para la Primera Reunión de la Comisión

Latinoamericana sobre Drogas y Democracia

Río de Janeiro, 30 de abril de 2008

Drogas y Democracia en América Latina: Una introducción

Rubem César Fernandes¹
Antropólogo, director de Viva Rio

Resumen

El objetivo de este texto es proporcionar elementos para los trabajos de la Comisión Latinoamericana sobre *Drogas y Democracia*. El hilo conductor del argumento está dado por la propia naturaleza de la Comisión. Frente a un asunto global, con múltiples entradas y salidas, nos interesa el ángulo latinoamericano. Suponemos una experiencia diferenciada, en cuanto a la configuración de los problemas y, por lo tanto, en cuanto a las posibles soluciones. Debemos realzar los aspectos propios de la región, menos visibles en otros contextos. No hay nada aquí, como en ninguna otra parte, que no sea de interés universal; pero las diferencias y los énfasis interesan, por los valores y por las dificultades que agregan al conjunto. Los relatos y las recomendaciones finales de esta Comisión, inclusive cuando sean complementarios, serán diferentes de los que están siendo producidos en otras regiones. Se proponen aquí, por consiguiente, algunos puntos que marcan la experiencia latinoamericana en el combate a las drogas ilícitas.

El argumento está organizado a partir de tres observaciones simples: en América Latina en la última década:

- El problema aumentó
- La política de combate no fue eficaz
- Las consecuencias (del problema y de la política) fueron desastrosas

Problema creciente²

El problema está en todas partes, pero las dinámicas son diversas. En Europa y en los Estados Unidos los periodos fuertes de expansión del consumo se dieron entre los años 60 y 90. Fue así con la marihuana y con la heroína a partir de 1960, con la cocaína a partir de 1970, con el crack de los años 80, cada uno con su ritmo y recorrido propio. Pasado el clímax, vino la retracción y

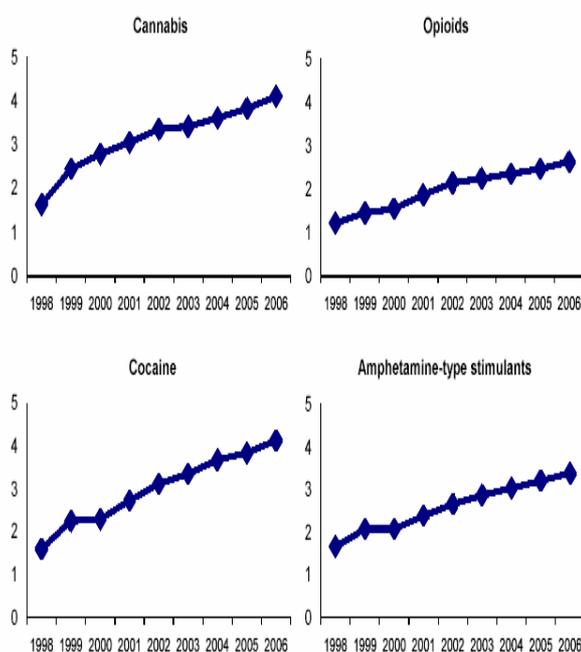
¹ Este texto fue escrito con el apoyo de la antropóloga Brígida Renoldi y los comentarios críticos de Bernardo Sorj, Ilona Szabó, Miguel Darcy de Oliveira y Pablo Dreyfus.

² La fuente para el Gráfico 1, sobre tendencias del uso abusivo de drogas ilícitas en América Latina y el Caribe, es: *United Nations, Economic and Social Council, Commission on Narcotic Drugs, Vienna, 10-14 march 2008*.

la formación de cierto modelo estable de consumo. Salvo la expansión todavía en curso de las drogas sintéticas, así como las nuevas ondas y modas, como la de la heroína colombiana de los años 90, es la estabilidad del gran mercado consumidor del Norte lo que más impresiona y trae problemas.

Gráfico 1

Latin America and the Caribbean: trends in illicit drug abuse, by drug type, 1998-2006



Al contrario, en América Latina, según la Comisión de Narcóticos de la ONU en Viena, 2008, el consumo todavía está en fase de crecimiento.² Sufrimos en el período, en efecto, una importante transformación. De región exportadora que éramos, pasamos a ser protagonistas también en el consumo. De lugar de pasaje, soporte del tránsito clandestino, Brasil evolucionó hacia la formación progresiva de un mercado propio, el mayor de

la región, sobre todo para la marihuana y la cocaína, con incursiones más recientes en el crack y el éxtasis.

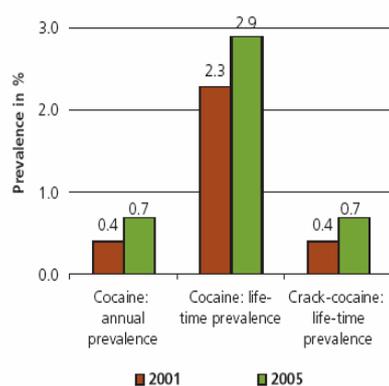
Las ciudades medias entraron en el circuito, abriendo un basto escenario de expansión potencial. En las *favelas* y periferias de las grandes ciudades, la cultura joven absorbió el *fumar* y *cheirar* como elementos constituyentes de la diversión.³ La marihuana, que antes era vista como “droga de bandido”, se hizo vulgar. La cocaína, que había sido signo de distinción de fiestas exclusivas, muestra su presencia por toda la ciudad, en los innumerables bailes populares que animan la noche joven de los fines de semana. Investigaciones realizadas

³ N. del T. *Favelas* son los aglomerados urbanos de población de bajos ingresos conocidos en otros lugares de América Latina como *villas miseria*, *villas de emergencia*, *comunidades*, *barrios jóvenes*, *chobolas*, etc. *Fumar* se refiere aquí a fumar marihuana, así como *cheirar* a inhalar cocaína.

en escuelas muestran que, de Chile, Argentina e Uruguay hasta América Central y México, los adolescentes incluyen las drogas ilícitas en el inventario de las primeras transgresiones, junto con el cigarrillo y el alcohol.

Gráfico 2

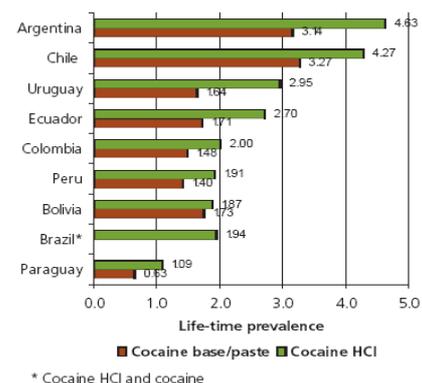
Fig. 62: Brazil: annual prevalence of cocaine use in 2001 and 2005



Source: CEBRID, Il Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: Estudo Envolvendo as 108 Maiores Cidades do País, 2005, Sao Paulo 2006 and CEBRID, Il Levantamento Domiciliar sobre o Use de Drogas Psicotrópicas no Brasil: Estudo Envolvendo as 107 Maiores Cidades do País, Sao Paulo 2002.

Gráfico 3

Fig. 65: Life-time prevalence of cocaine use among high-school students in South America, age 15-16, 2004-2006



* Cocaine HCl and cocaine

Source: UNODC and CICAD (Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay with participation of SEDRONAR, CONACE, CONALTID, CONSEP, DEVIDA and JND); Jóvenes y Drogas en Países Sudamericanos: un Desafío para las Políticas Públicas - Primer Estudio Comparativo sobre Use de Drogas en Población Escolar Secundaria, 2006.

a/ results sorted by use of cocaine HCl;

La expansión del consumo trae consigo la capilaridad de las redes de distribución y de soporte, que se aproximan a los pequeños espacios y penetran las micro relaciones. Parece que en cualquier rincón de la ciudad, a cualquier hora, siempre será posible conseguir alguna “cosita”.

Donde se conocía apenas un uso limitado, distante de las fuentes proveedoras, como en Argentina, las fuerzas de la ley empezaron a encontrar laboratorios clandestinos, señal de que el mercado local se tornó más complejo. La elaboración de cocaína atravesó fronteras, abriendo puntos de procesamiento en países no productores, como estrategia de evasión de los controles.

Subproductos más baratos y particularmente nocivos, como es el *paco*, residuo del procesamiento de la “pasta base” para obtener *clorhidrato* de cocaína, ganaron fácil acceso no sólo de la clientela de las calles, sino también de los sectores medios. La logística local desarrolla sus músculos y el negocio

de las drogas prospera entre muchos ramos de lo ilícito. Tómese un indicador simple, como el de los acontecimientos delictivos relacionados a drogas, y el resultado será repetitivamente el mismo en cada país de la región: curvas crecientes de participación.

La competencia por el negocio en expansión creó nuevos actores relevantes de un extremo al otro de América Latina. Las redes de distribución mexicanas aumentaron en el periodo, en perjuicio de los rivales colombianos. Atraieron así los mayores volúmenes de contrabando de drogas hacia la gran zona fronteriza anglo-latina. Es más, la proximidad con el consumidor del Norte estimuló la tradicional producción mexicana de heroína y marihuana. México absorbió, por lo tanto, las funciones de producción, tránsito y exportación, a grandes escalas. En el otro extremo, en Brasil, los “comandos” financiados por la compra y venta de drogas dominaron los medios delictivos de las grandes ciudades, con una capilaridad apenas comparable con lo que sucedió en Colombia.

El pasaje de la exportación o del tránsito hacia el consumo interno es de larga duración y de múltiples implicaciones. Se Europa y Estados Unidos avanzan hoy en el tema con los ojos puestos en el retrovisor, considerando el recorrido ya hecho, nuestra región aún está haciendo su propio camino. Fuertemente presionada por las decisiones que todavía faltan tomar, vive el cuadro más complejo. Se consolidó como la mayor exportadora mundial. Multiplicó sus redes de tránsito. Internacionalizó su capacidad de entrega intra e inter regional. Desarrolló un mercado propio. No hay otra región, más allá de América Latina, que combine todas estas dimensiones de la actividad alucinógena.

Combate ineficaz

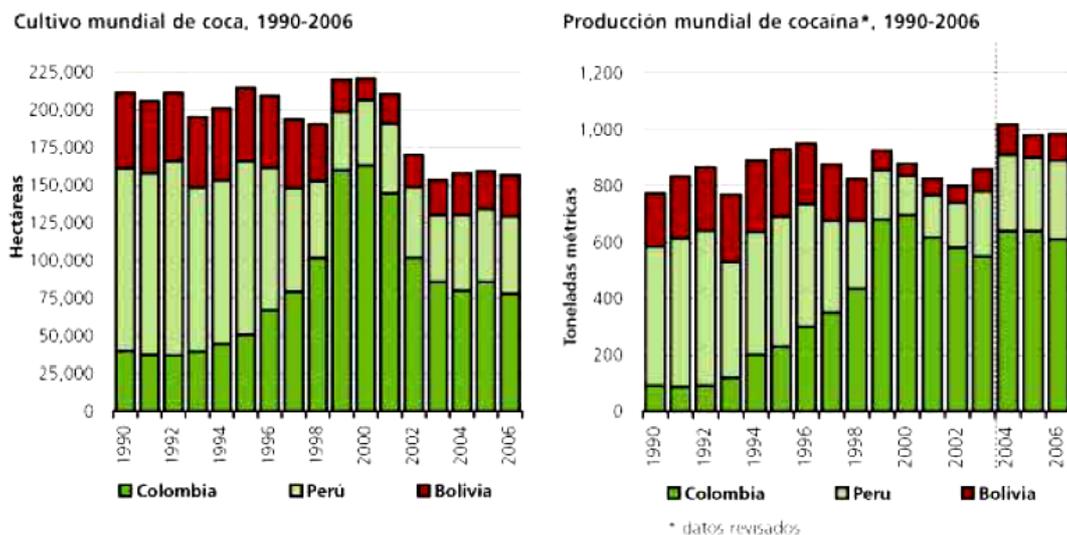
El esfuerzo represivo fue enorme. Sumó inteligencia y recursos de todos los niveles –internacional, nacional y local- con la persistencia de algunas décadas. Los valores más elevados, nacionales e internacionales, fueron destinados a

Colombia, pero, en general, el costo relativo para gobiernos y sociedades ha sido extraordinario. Y, no obstante, el mercado de drogas ilícitas en América Latina sigue incólume su curso, como un negocio sustentable.

La represión al cultivo fue considerada la clave del éxito por los formuladores de la política de guerra a las drogas en la última década. Parecía evidente. Si el objetivo era erradicar las plantaciones, era necesario quemar la planta hasta la raíz. Deseo político, recursos abundantes y un buen plan deberían ser suficientes para cumplir lo señalado. Sucede que la política de erradicación de cultivos no tenía en cuenta las densidades socioculturales que cercan las plantaciones en los interiores andinos. La simplicidad teórica sucumbió a las complejidades del terreno. Las áreas fueron desplazadas, pasando de un sector a otro, de un país a otro, jugando a la escondida, juego que a pesar de sus impactos humanos y ambientales, poco afectó el comportamiento final del mercado.⁴ Los gráficos que presentamos a continuación ilustran la extensión de las áreas de cultivo y el volumen producido a lo largo de diecisiete años, en Colombia, Perú y Bolivia. El peso relativo de cada sub-región, o país, se altera año tras año reflejando el historial de las acciones y reacciones, pero el resultado agregado revela la estabilidad de una producción bien establecida.

⁴ Sobre la evolución de la política de guerra a las drogas en América Latina, ver Pablo Dreyfus, 2002, *Border Spillover: Drug trafficking and national security in South América*, Tesis de doctorado, Université de Genève.

Gráfico 4



Fuente: Informe Mundial sobre Drogas, Naciones Unidas, 2007.

El enfrentamiento entre las fuerzas de la ley y los agentes delictivos es espectacular. Gana titulares diariamente en el plano local y no raramente alcanza repercusión internacional. Se combina con los eventos de la política y lo cotidiano. Ocupa la atención de las personas. Resulta en operaciones arriesgadas de búsqueda y detención. En efecto, cerca de la mitad de toda la droga incautada en situación delictiva en el planeta es fruto de incursiones represivas en América Latina (51% en 2005, con 379.215 kg registrados, según el *Informe Mundial sobre Drogas de las Naciones Unidas 2007*). No obstante, puesta en una serie temporal, la medida del volumen incautado oscila dentro de un margen más o menos constante que es absorbido holgadamente por el lado proveedor del mercado. Por múltiples compensaciones, los riesgos radicales de las operaciones se disuelven en el resultado agregado. Es así en la compra y venta al por mayor y al por menor. El “estourar” de una “boca de fumo” (extinción de un punto de venta), como se dice en Río de Janeiro, es rápidamente compensando por la actividad de otra “boca”. Con la vida en riesgo reprimiendo la venta al menudeo, los policías de Río caracterizan esta actividad como “secar el hielo”, una actividad que no resuelve el problema.

El margen entre el costo de la materia prima y el precio del producto al por menor es tan amplia que las pérdidas que se dan en el camino pueden ser

regularmente absorbidas. En el extremo de la producción, llevada a cabo en enclaves rurales distantes de los grandes centros, bajo la influencia directa de las fuerzas delictivas, los trabajadores rurales son obligados a adoptar precios siempre bajos. Su juego está afectado por otras determinaciones. A veces alcanza a seguir el ritmo de una guerra de guerrillas, de ocupaciones y desocupaciones sucesivas, como respuesta a acontecimientos externos al trabajo productivo y al derecho de propiedad.

En el otro extremo, de la venta minorista, ocurre precisamente lo contrario. La prohibición valoriza el producto, como un género de difícil acceso que carga en el precio los factores de su exotismo. Las drogas ilícitas son caras. Le hacen mal al bolsillo del cliente. La informalidad en la venta, en micro negociaciones con un fuerte componente personal, configuran un mercado peculiar y sobrefacturado que se ajusta con agilidad a las incertidumbres que resultan de la represión. El cuadro vertical de precios de la cocaína, presentado por Peter Reuter en su texto para esta Comisión, muestra una diferencia de 500 veces entre el precio inicial de la producción en el interior latino-americano y el precio minorista en las calles de las ciudades norteamericanas. Me permito reproducirlo aquí:

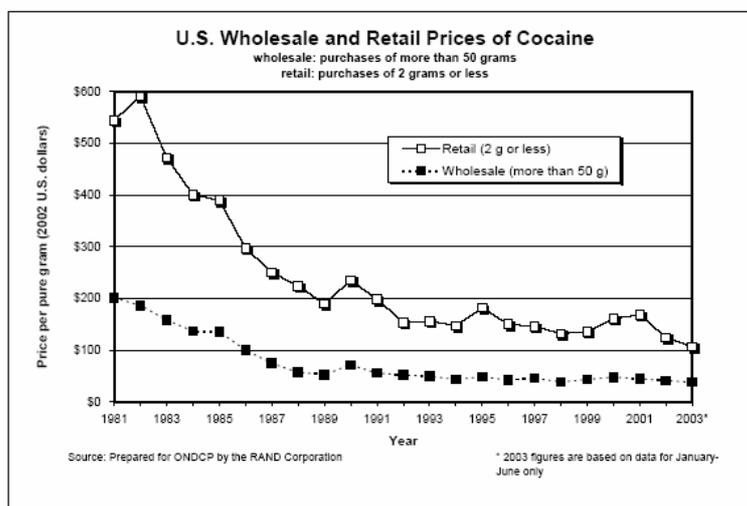
Cuadro 1

Producto	Nivel de Mercado	Precio Practicado / kg.
Hoja de Coca	Estancia/Colômbia	\$300
Base de Coca	Estancia/Colômbia	\$900
Cocaína hydrochlorida	Exportación/Colômbia	\$1,500
Cocaína hydrochlorida	Importación / U.S.A.	\$15,000
Cocaína (67% pura)	Mayorista / U.S.A.	\$40,000
Cocaína (67% pura)	Minorista / U.S.A.	\$150,000

En síntesis, no sería extravagante afirmar que, por caminos imprevistos, la misma prohibición haya ofrecido las pre-condiciones para los altos márgenes de lucro del negocio de las drogas ilícitas, favoreciendo su sustentación.

Existe otro indicador que refuerza el juicio sobre la ineficacia de las políticas implementadas. A despecho de las inversiones realizadas, del tiempo utilizado, de la calificación progresiva de los agentes de seguridad, de la experiencia acumulada, los precios de las drogas ilícitas han declinado en el extremo de la compra y venta minorista. En Europa, en el período de 2001 a 2006, se observa una reducción del 19% en el precio de la resina de *cannabis*, del 12% en la marihuana, del 22% en la cocaína, del 45% en la heroína marrón, del 20% en la anfetamina y del 47% en el éxtasis.⁵ La tendencia declinante de los precios es también observada en los Estados Unidos, como se ve en el gráfico que sigue, en los veintitrés años que separan 1981 de 2003. Por lo visto, los márgenes extraordinarios de lucro han estimulado la oferta más allá de la demanda efectiva, generando una tendencia consistente de declive de los precios. Es más, según los estudiosos, como John Walsh, mientras el precio de la cocaína disminuye, su grado de pureza, o sea, su “calidad”, tiende a aumentar.⁶ Un fenómeno similar se da con la heroína, mientras que las metaanfetaminas son producidas con más potencia.

Gráfico 5



La política de guerra a las drogas fue ineficaz no sólo en sus impactos económicos, sino también en los desdoblamientos de la “guerra” propiamente

⁵ Datos del 23 de noviembre de 2006. *Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (UEDT), Informe Anual 2006 sobre el problema de la drogadependencia en Europa.* <http://ar2006.emcdda.europa.eu/download/MainOverviews2006Final.pdf>

⁶ John Walsh, “Connecting the dots. ONDCPs (reluctant) and cocaine price and purity”, WOLA, 2007.

dicha. Se pretendía liquidar al adversario, con la prisión o con la muerte. Pero, al contrario, se provocó una transformación en sus modos de ser y de actuar. Los monopolios (mafias, carteles) se transmutaron en redes. Las grandes organizaciones se segmentaron. Las grandes jefaturas se subdividieron en liderazgos delictivos intermediarios. La presión de la “guerra” precipitó, en realidad, una tendencia observada en otros planos de lo ilícito, que se fragmenta y se articula en múltiples conexiones. El modo centralizado de organizar la delincuencia dio lugar a formas plurales de asociación, repartiendo responsabilidades, especializando las funciones, alternando rutas y procedimientos. La segmentación multiplica las ocasiones de disputa y de violencia; pero, por otro lado, promueve cierta selección y amplía los frentes de actividad, lo que a su vez potencia las ganancias y reduce el impacto de las pérdidas puntuales que resultan de la acción policial. En cierta forma, por extraño que parezca, la guerra contra las drogas provocó (o aceleró) cambios en la morfología del delito que pueden promover su eficacia.

Consecuencias

Los daños individuales son conocidos –uso abusivo, dependencia, dificultades económicas, desintegración de la persona, fragilidad de la familia. Son males inconmensurables, por los cuales poco se hizo en América Latina en la década pasada. Se invirtió mucho en el intento de controlar la oferta y muy poco en prevención, reducción de daños, tratamiento.⁷

Diría más: la asociación de las drogas con la violencia tuvo tal repercusión en América Latina, que casi anuló las dimensiones individuales del problema en la conciencia colectiva. Es difícil hablar de drogas sin hacer una referencia a

⁷ En el informe *Latin America Drugs II: Improving policy and reducing harm*, 2008, Crisis Group Latin America Report N26, se evalúa el problema del tráfico y de la producción de drogas para los países de América Latina. Todas las referencias relacionadas a la droga como problema de salud, tanto sea en tratamientos como en prevención, muestran que no es un aspecto que haya recibido mucha atención ni grandes inversiones. Datos semejantes se obtienen en los informes por países realizados por la *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas* (OEA), 2005-2006, localizables en <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes%20y%20Cuestionarios/Rondas/4%20Informes%20Full%20Evaluation.asp>.

la violencia social; y cuando la recordamos entramos en una esfera de pensamiento que hace que nos olvidemos de las personas... Diversas campañas de opinión, pensadas por agencias profesionales de publicidad, abordan el tema personal en nombre del drama colectivo. No necesariamente esto está equivocado, pero es necesario reconocer que el foco en el individuo se perdió. En otras palabras, la sobre-exposición de las imágenes de las drogas en el delito debilitó nuestra capacidad de dirigirnos hacia las personas que se interesan positivamente por estas mismas drogas. Es difícil luchar con ello, con alguna eficacia, en el ambiente de la escuela, de la familia, de la iglesia, de los medios de comunicación y hasta de los hospitales. El estigma inicial, que nos asusta a todos, altera la comunicación inclusive entre padres e hijos. Revertir este cuadro exigiría un enorme esfuerzo de comunicación y de políticas.

Por otro lado, en efecto, las consecuencias de carácter colectivo son extraordinarias en América Latina. No me voy a detener en ellas, puesto que están muy vivas en la conciencia de todos. Me limito a una breve enumeración de los puntos que merecen un tratamiento más profundo:

- El desarrollo de poderes paralelos en los espacios de fragilidad del Estado Nacional. Grupos financiados por la droga imponen a través de las armas su dominio en áreas como los barrios pobres de las grandes ciudades, los interiores distantes, las regiones fronterizas, la selva, ríos y nacientes amazónicos, las ciudades pequeñas a lo largo de las grandes rutas por donde circulan los bienes lícitos e ilícitos de la economía nacional, los extensos litorales. En todos los casos, el Estado democrático, todavía en construcción en el continente, es puesto a prueba duramente a partir de estas zonas de poca penetración institucional. Los espacios bajo dominio paralelo forman islas de tiranía, irradiando mensajes donde la fuerza hace a la norma, pura y simple. Por eso hablamos de “Drogas y Democracia”, pues la presencia duradera de poderes paralelos desmoraliza la cultura democrática.

- La criminalización de los conflictos políticos. La memoria de la guerra fría todavía permanece en nosotros y también fue afectada por el negocio de las drogas. La asociación de guerrillas y milicias con el narcotráfico les dio un aliento adicional, tornándolas financieramente sustentables. Una nueva y gravísima aproximación se dio entre oposición política, legal y delictiva. Esto es más evidente en Colombia, pero se manifiesta en diversos contextos, aunque en dosis menores. Es un fenómeno nuevo, post guerra fría, cuyos efectos negativos, en parte por el sentimiento de impotencia de cómo enfrentarlos, nos llevan a no mirarlos de frente.
- La corrupción de la vida pública. Se dice que el delito refuerza la ley, así como la excepción confirma la regla, pero la circulación constante de dinero ilícito es diferente. Genera una tentación constante, perjudica a la norma y a la legalidad. Los primeros afectados son los policías, aquellos que responden por la intersección diaria del poder de la ley con el delito que hace circular el dinero. Existen estudios que sugieren la participación de policías corruptos inclusive en la difusión del consumo – pagos en marihuana o cocaína, policías estimulan la venta local. La justicia, el sistema penitenciario, los parlamentos y las municipalidades afectados son blancos constantes del mismo efecto corruptor, que aumenta en la jerarquía de los poderes proporcionalmente a la medida del negocio.
- Alienación de la juventud, sobre todo de la juventud pobre. El gran público consumidor es joven, como en todos lados, y la tensión generacional también es común. Forma parte de las sociedades contemporáneas. Sucede, sin embargo, que gran parte de la adolescencia latino-americana vive situaciones de alto riesgo social. Aproximadamente un tercio de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad abandona las escuelas antes de terminar la escuela elemental.⁸ Sin

⁸ Ver Fernandes, Rubem César e Dreyfus, Pablo: 2008. *Violencia Urbana Armada en América Latina: otro conflicto*. Cohesión Social en América Latina: bases para una nueva agenda democrática. 19. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso.. Ver texto en:

calificación enfrentan dificultades crecientes para ingresar al mercado de trabajo. Nacidos y criados en la ciudad, conocen las mañas modernas y no se ajustan a los extremos de la desigualdad. Forman el contexto de una “contra cultura” de un radicalismo muy diferente de aquel que movilizó a las clases medias de los años 60. Como entonces, las drogas circulan a modo de signos de ruptura, sólo que ahora, en vez de “paz y amor”, llevan a los círculos de la violencia. La guerra contra las drogas abre conflicto con parcelas expresivas de nuestra juventud, que responden en el mismo tono. La violencia urbana que nos atormenta es, en gran medida, tributaria de este eje de contradicciones.

- Desplazamiento de campesinos y estigma sobre las culturas tradicionales. Tenemos más de dos millones de desplazados internos y millares de refugiados del combate a las drogas en Colombia –un drama vivido por poblaciones rurales, cautivas de combates ajenos. Más grave todavía, por la escala, la profundidad, las implicaciones identitarias y las potenciales consecuencias políticas, es el estigma lanzado sobre el cultivo de coca, planta de raíz de las culturas autóctonas andinas. Es una cuestión fundamental para Bolivia y Perú, con implicancias directas para la región. Enfrentada a un conflicto global, la hoja de coca se convierte en el mayor símbolo de un drama que amenaza escapar a los controles de la razón.

Palabras finales ⁹

La epidemia de las drogas, todavía en fase de expansión en América Latina, incide sobre las fragilidades institucionales de la región. Amenaza la seguridad pública y la democracia.

<http://www.plataformademocratica.org/plataforma/PublicacoesProjetos.aspx?IdRegistro=16&Url=Projetos.aspx?IdRegistro=9>

⁹ Este texto trató sobre “América Latina” en términos genéricos que podrían valer inclusive para El Caribe. Sabemos, no obstante, la diversidad profunda que caracteriza a la región. Geografía e historia configuran múltiples pueblos, culturas y contextos, con sus impasses y oportunidades. Otra presentación debería retomar el tema, explorando justamente la diversidad intra-regional como los desafíos y respuestas en curso.

La política de guerra contra las drogas fue incapaz de revertir este proceso. Al contrario, en una dinámica inesperada, de acciones y reacciones negativas, ella misma se transformó en una fuente de inseguridad en relación con el futuro de la región.

La complejidad del tema se manifiesta en la violencia, que domina la imaginación e inhibe el trato racional. Creamos el tabú, un generador de males. Es preciso acercarse a él, romper el encanto negativo, formular las preguntas simples y abrir un buen debate.