

Aspectos socioeconómicos de las drogas ilegales

(Social and economic aspects of illegal drugs)

Guridi Aldanondo, Luis

Univ. del País Vasco

Fac. de CC. Sociales y de la Comunicación

Dpto. de Economía Aplicada I

Sarriena, s/n

48940 Leioa

BIBLID [1577-8533 (2001), 4; 233-249]

La producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas es uno de los fenómenos socioeconómicos más relevantes de las últimas décadas a nivel mundial. En el presente trabajo se ofrece un breve panorama general sobre la producción y el consumo de drogas ilegales en el mundo, la evolución mostrada en estas últimas décadas, y las tendencias que se observan de cara al futuro, al tiempo que se estudian los principales impactos que genera la producción de drogas ilegales, especialmente en los países productores, particularmente en la región andina, que tienen que ver, entre otras cosas, con el ingreso, el empleo, su papel en las políticas de ajuste estructural o como elemento condicionante de la cooperación económica en el plano internacional.

Palabras Clave: Drogas ilegales. Crisis económica. Renta. Empleo. Desarrollo alternativo. Cooperación internacional.

Droga debekatuen produkzioa, merkaturatzea eta kontsumoa azken hamarkadetako fenomeno sozioekonomiko nabarmentariko bat gertatu da mundu mailan. Lan honetan, mundu mailako hainbat alderdi ukitzen dira, laburki bada ere: droga debekatuen produkzio eta kontsumoaren ikuspegi orokorra, azken hamarkadetako bilakaera eta, etorkizunari begira, antzematen diren joerak. Orobat, droga debekatuen produkzioak herrialde produktugileetan duen eragina aztertzen da lan honetan, bereziki Andeetako eskualdeari dagokionez, hainbat alderdirekin zerikusia baitu: diru sarrera, enplegua eta egitura-orekatze politikaren zein nazioarteko mailako lankidetzaren elementu ekonomikoaren elementu baldintzatzaile gisa duen eginkizuna.

Giltz-Hitzak: Droga debekatuak. Krisi ekonomikoa. Errenta. Enplegua. Garapen alternatiboa. Nazioarteko lankidetzaren elementu.

La production, commercialisation et consommation de drogues illicites est l'un des phénomènes socio-économiques les plus importants à l'échelon mondial des dernières décennies. Dans ce travail, on présente un bref tour d'horizon sur la production et la consommation de drogues illégales dans le monde, l'évolution dont cette production et cette consommation ont fait preuve au cours de ces dernières décennies, et les tendances que l'on observe face à l'avenir, le temps passé à étudier les principaux impacts créés par la production de drogues illégales, spécialement dans les pays producteurs, particulièrement dans la région des Andes, qui ont à voir, entre autres, avec le revenu, l'emploi, leur rôle dans les politiques d'arrangement structurel ou comme élément de condition de la coopération économique sur le plan international.

Mots Clés: Drogues illégales. Crise économique. Revenu. Emploi. Développement alternatif. Coopération internationale.

INTRODUCCIÓN

La producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas presenta importantes efectos socioeconómicos tanto en los países productores como en los países consumidores, en los países en tránsito, y en el sistema financiero internacional¹.

En los países productores, los principales efectos tienen que ver con el ingreso y el empleo, al tiempo que es un elemento que condiciona la cooperación y las relaciones económicas de esos países con el exterior. Además, en varios de ellos se están aplicando políticas de sustitución de cultivos ilegales y de Desarrollo Alternativo² desde comienzos de los años ochenta, para buscar alternativas a la dependencia de sus economías con respecto a los recursos provenientes del tráfico de drogas ilegales.

En los países consumidores, los efectos tienen que ver, por una parte, con el hecho de que la mayor parte del valor se genera en los países de destino. Por otra, las políticas frente a las drogas implican gasto público destinado a enfrentar los efectos del tráfico y del abuso en el consumo, tanto de carácter sanitario, como policial y militar, o para financiar los programas de cooperación en el caso de algunos países.

LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DE DROGAS ILÍCITAS EN EL MUNDO

El cannabis se produce en más de 120 países, aunque solamente en unos pocos presenta relevancia comercial como es el caso de Marruecos, Afganistán, Pakistán, Nigeria, República Sudafricana, Jamaica, México y Colombia. Debido, precisamente, a que su producción está muy dispersa y a que se produce bajo diferentes sistemas, es muy difícil conocer con precisión la superficie total cultivada y producción de marihuana y hachís, aunque se estima que la superficie mundial cultivada en 1998 se situaba en un

1. En realidad, se puede utilizar el término Industria de las Drogas Ilegales (IDI) como lo hace ROCHA, R. (1997) Aspectos económicos de las drogas ilegales. En: Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social. PNUD. Bogotá pp. 137-278, ya que es un término que expresa mejor el sentido y el papel de estas sustancias en el entramado económico, político y social de los países en los que se producen, comercializan y consumen. En este sentido, hay que señalar que el valor de las ventas mundiales de drogas ilegales en 1995 se estimaron entre 300 y 500 millardos de dólares, equivalente al 8% del comercio mundial total, comparable a las ventas generadas por el gas/petróleo (8,6%), turismo (7,8%) textiles (7,5%), y superior a las ventas del sector de vehículos (5 %), y seis veces la cantidad destinada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (69 millardos de dólares) Ver ODCCP (1997) Economic and social consequences of drug abuse and illicit trafficking. UNDCP. pp. 3

2. Son programas de desarrollo rural diseñadas específicamente en las zonas donde se producen los cultivos ilícitos para permitir la transición de una economía basada en las drogas ilegales en otra sustentada en cultivos legales.

rango entre 670.000 y 1.800.000 hectáreas, para una producción estimada entre 20 mil y 30 mil toneladas de marihuana³.

Por el contrario, la producción de coca y cocaína se limita, prácticamente, a la región andina –Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador– con una superficie cultivada total en 1999 de 183 mil hectáreas, una producción conjunta de coca de 290 mil toneladas, y una producción potencial de 765 toneladas de cocaína⁴. La tendencia general que se observa es una reducción de la superficie cultivada debido a la aplicación de programas de erradicación y, por lo tanto, de la producción de coca y de cocaína, aunque con la incógnita del desarrollo de los acontecimientos en Colombia. Desde los años setenta hasta los años noventa, Perú ha sido el principal productor de hoja de coca, y Colombia de cocaína y de su comercialización. Sin embargo, desde mediados de los años noventa, por un conjunto de circunstancias, esta división histórica del trabajo en la región se ha modificado y Colombia ha pasado a ser el principal productor de hoja de coca, de cocaína, y principal exportador de esa sustancia⁵.

El cultivo de la amapola y la producción de opio/ heroína está más extendido que el de la hoja de coca, aunque existen dos grandes zonas en el mundo. Por una parte la zona meridional del continente asiático donde destaca Afganistán, que cultiva más de 90 mil hectáreas de amapola –un 1,1 % del total del área cultivable y el 0,1 % del territorio total del país–, y la zona del sudeste asiático, donde destacan Myanmar con cerca de 90 mil hectáreas, y Laos con 22 mil hectáreas. Otros países de menor importancia son Colombia con más de 7 mil hectáreas, y México con poco menos de 4 mil. Tanto la producción de amapola como la de opio y heroína conocieron un fuerte incremento en los años ochenta y comienzos de los noventa, y mostraron una tendencia al estancamiento a partir de entonces. Se estima que la superficie total cultivada en 1999 ascendía a cerca de 220 mil hectáreas, una producción de opio de 5.778 toneladas y una producción potencial de heroína de 578 toneladas⁶.

3. Rusia y Kazajstán son los países con una mayor extensión de cultivos de cannabis, con más de 1 millón de hectáreas entre ambos, aunque estudios llevados a cabo en el segundo de ellos en los años 1998 y 1999 señalan que más de 400 mil hectáreas eran de tipo silvestre y parece que solamente 2.300 hectáreas estaban siendo explotadas para la producción y exportación. Ver UNODCCP (2000) Worl Drug Report 2000. UNDCP. Oxford University Press. New York. pp. 31-32

4. Idem pp. 161

5. Aplicación de programas de erradicación y desarrollo alternativo en Perú y Bolivia que ha reducido sensiblemente la superficie cultivada en ambos países y la fuerte expansión de los cultivos tanto de coca como de amapola en las zonas bajo control de la guerrilla y los paramilitares en Colombia en la década de los años noventa.

6. Ver UNODCCP (2000) Worl Drug Report 2000. UNDCP. Oxford University Press. New York. pp. 25 y 160

Por último, desde el punto de vista económico y comercial, la producción de drogas de síntesis ilegales no tiene, hasta la fecha, la dimensión de la cocaína y/o heroína, aunque no es menos cierto que, en estos últimos años, han ido adquiriendo relevancia comercial, gracias a que su producción clandestina se ve facilitada por la sencillez y simplicidad de su manufactura y el fácil acceso a las materias primas necesarias para su elaboración. Inicialmente su producción estuvo limitada a los países de Europa central y del norte, los EEUU, y los países del sudeste y del este de Asia, pero en los años noventa se ha extendido a los países del este de Europa y a otros países de América del sur. Al igual que ocurre con el caso de la marihuana, es muy difícil calcular la producción de este tipo de sustancias, ya que se realiza en infinidad de pequeños laboratorios y se halla muy dispersa. El dato más relevante, en este caso, es el de las cantidades decomisadas que pasaron de 4-6 toneladas a comienzos de los años noventa, a más de 12 toneladas en 1998⁷.

En relación al consumo de drogas ilegales, el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID/ UNDCP) estimaba, a finales de los años noventa, en 180 millones el número de consumidores de drogas ilegales a nivel mundial, equivalente al 3 % del total de la población, y un 4,2% de la población mayor de 15 años. El cannabis es la sustancia más consumida –144 millones de personas–, seguido de los estimulantes de tipo anfetamínico –28,7 millones–, cocaína –13 millones–, y los opiáceos –13,5 millones, de los cuales los usuarios de heroína ascienden a 9,2 millones⁸. En el período 1992-1998, de los 134 países que enfrentaban problemas de abuso en el consumo de drogas, el 57 % habían conocido un aumento en el consumo de cannabis y un 13% un descenso; el 49% un aumento en el consumo de ATS y un 14% descenso; el 47% un aumento en el consumo de heroína y el 13% un descenso; mientras que un 33% habían manifestado experimentar un aumento en el consumo de cocaína y un 3% un descenso⁹.

Las tendencias que se observan en los noventa para el cannabis es de un importante incremento en Europa, tanto del este como accidental; una estabilización en EEUU, y un incremento en centroamérica y sudamérica, especialmente en Brasil y Chile; un incremento en numerosos países africanos a lo largo de todo el continente, particularmente en Marruecos, República Sudafricana, Kenya, República del Congo, Ghana y Sierra Leona; y una reducción en la mayoría de los países asiáticos, salvo en el caso de India, Myanmar, Laos, Malasia, Filipinas e Indonesia.

El consumo de cocaína muestra un claro aumento desde los años ochenta, aunque las tendencias en los noventa se presentan más comple-

7. Idem pp. 52

8. Idem pp. 70

9. Idem pp. 62

jas. En términos generales se puede hablar de un aumento en Europa, América Latina –particularmente Brasil, Paraguay y Venezuela–, África meridional, y Australia. Se observa una reducción del consumo en los EEUU, y un consumo muy limitado en los países asiáticos y africanos, aunque con tendencia al incremento.

El consumo actual de heroína a nivel mundial está mucho más extendido que en los años ochenta debido, sobre todo, a su expansión en Asia y África. Se observa una reducción en el consumo en Europa Occidental y EEUU; y un dinamismo importante en el consumo en América Latina, particularmente Colombia y México, así como en Canadá y Australia. Entre los países asiáticos, es en Pakistán donde se observa un fuerte incremento del número de adicciones a la heroína, al igual que en China, Myanmar, Vietnam e Indonesia. Los niveles de consumo reportados desde los países africanos son más bajos, con ligeras tendencias al aumento en unos casos, como Ghana, Benín, Sierra Leona o Togo, y al ligero descenso en otros, como en el caso de Costa de Marfil y Nigeria.

Por último, como ya se ha señalado, los estimulantes de tipo anfetamínico son los que han conocido un mayor incremento del consumo en estos últimos años. Tras un crecimiento lento en los años ochenta, en la mayoría de los países se observa una aceleración a partir de 1990, pero en especial en Europa y en los EEUU, así como en América Latina, crecimiento que se vincula a movimientos musicales y culturales en la juventud, y que abarca a gente de todas las clases sociales, al contrario que la heroína, vinculada a grupos marginales. La información aportada por los países asiáticos muestra, así mismo, un incremento en el consumo de estas sustancias, particularmente en Tailandia, China, Taiwán, Filipinas, Malasia, República de Corea, Indonesia y Japón.

Resumiendo, se puede decir que durante los años noventa se han observado tendencias hacia un incremento generalizado del consumo de sustancias ilícitas, mayor en el caso de algunas drogas, salvo en EEUU donde el consumo de algunas sustancias muestra signos de ir remitiendo. De cara a esta primera década del siglo, no parece que vayan a cambiar sensiblemente estas tendencias mostradas durante el fin del pasado milenio.

EFFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA IDI

Uno de los efectos más importantes que genera la IDI en los países productores lo es en la generación de ingreso, tanto para el país en su conjunto, como para algunos sectores más pobres, en particular. Aunque en los países productores permanece solamente una parte pequeña del conjunto del valor que genera la IDI, entre el 2-5%, esa parte llega a significar entre el 5-10 % del PIB del país, como ha sido en el caso de los países andinos durante la década de los años noventa, o incluso un

porcentaje mucho mayor en los años ochenta, en el caso particular de Bolivia o Perú¹⁰.

En este sentido, cabe resaltar el hecho de que, durante los años ochenta y comienzos de los años noventa, en el caso de los países andinos, la cocaína fue el principal producto de exportación de la región, superando a cualquier producto de agroexportación, por encima de los minerales o el petróleo, resultando ser en algunos períodos un alto porcentaje del conjunto de las exportaciones legales. Esta situación ha variado a lo largo de los años noventa, aunque todavía su peso sigue siendo muy relevante si lo comparamos con la riqueza generada por el resto de los sectores económicos.

En el caso de Marruecos, por citar ejemplos de otras zonas del planeta, principal abastecedor de hachís del mercado europeo, el cultivo de marihuana en las montañas del RIF en el año 1999 alcanzó entre 60 mil y 80 mil hectáreas para una producción de 70 mil toneladas, que permitieron la producción de 2 mil toneladas de hachís aproximadamente, que generaron, a su vez, unos ingresos cercanos a los 3 mil millones de dólares, equivalente al 40 % del conjunto de las exportaciones legales, al 70% del PIB del sector agrario, y al 10 % del PIB total del país¹¹. No se dispone de información de cierta fiabilidad para los países asiáticos productores de amapola/opio/heroína, pero las informaciones disponibles estiman que los ingresos generados en estos países por la IDI se han situado entre el 3-4 % de Pakistán y más del 15 % en el caso de Afganistán.

Pero la importancia de la IDI no radica, solamente, en el valor que genera para el conjunto del país. En términos microeconómicos, y sobre todo para los sectores productores de la materia prima, los ingresos producidos por las drogas tienen una relevancia especial, como es el caso de la hoja de coca, ya que presenta numerosas ventajas en relación a otros productos agrícolas alternativos, porque produce entre tres y cuatro cosechas al año, en dos años empieza a producir, las plantas pueden durar más de 15 años en buenas condiciones con pocos cuidados, tiene un mercado relativamente asegurado, y los campesinos están familiarizados con su manejo. Ninguno de los otros productos alternativos presentan este conjunto de ventajas,

10. El ingreso de los recursos de la IDI al país se puede dar como pago por la materia prima (coca, amapola), los productos intermedios (base de cocaína, opio) o en pago del producto final (cocaína, heroína y marihuana/hachís). Existen varias formas de ingreso de esos recursos a la economía del país, entre ellos, el pago directo, el contrabando, la subfacturación de importaciones, el envío de remesas de emigrantes, inversiones en bienes inmuebles etc. En Colombia, las remesas de emigrantes ha sido una de las formas más utilizadas a partir de los años ochenta. La subfacturación de importaciones consiste en contratar las importaciones a un precio menor que el del mercado y pagar la diferencias con divisas provenientes del mercado negro y es un sistema utilizado bastante en Colombia en los años ochenta. La realización de importaciones legales o ilegales, vía contrabando, es un sistema que ha sido utilizado por todos los países de la región andina garantizando así el acceso al consumo de determinados bienes básicos y de otro tipo.

11. Ver http://ogd.org/rapport/es/RP08_9_MAROC.html pp. 1 y 5

aunque algunos de ellos puedan ser más rentables si se compara su rentabilidad hectárea por hectárea, por lo que los programas de sustitución han mostrado poca viabilidad.

Otro de los efectos importantes de la IDI es su capacidad de creación de empleo, aunque es muy difícil estimar el número de personas que pueden estar involucradas directa e indirectamente en la IDI a nivel mundial, ya que en ella se incluyen los productores cultivadores de marihuana, coca y amapola; las personas implicadas en la recogida, venta y transporte de la materia prima; procesamiento y distribución de los productos intermedios, pisadores, transportadores, compradores, suministradores y comerciantes de insumos químicos, propietarios de los medios de transporte, pequeños productores de cocaína/ heroína, etc. A ello hay que añadir el empleo inducido en el sector informal y en los servicios vinculados a la actividad ilegal. En los países consumidores, hay que añadir la multitud de pequeños laboratorios de producción de drogas de diseño, las redes de distribución desde el mayoreo al detalle, así como el conjunto de sectores que de manera auxiliar participan en el blanqueo, gabinetes de abogados, juristas, testaferros, etc.

La información más precisa de la que se dispone lo es en relación al empleo generado en la primera fase de la cadena en los países productores –particularmente en la región andina–, es decir, los cultivadores de la materia prima, intensiva en mano de obra, ya que no hay que olvidar que, salvo en el caso de las zonas militarizadas bajo control de las guerrillas y paramilitares de Colombia donde existen plantaciones de dimensiones entre 4 y 10 hectáreas para producción campesina, y entre 30 y 100 para producción industrial; los productores de hoja de coca de la región andina son, en su mayoría, pequeños agricultores que practican una agricultura diversificada, donde la coca es el principal producto, llegando entre 0,5 y 4 hectáreas. Existen diferentes estimaciones sobre el empleo generado, pero se puede afirmar que más de 250 mil personas se dedican al cultivo de la coca y la amapola en la región andina, y más de 2 millones de personas están involucradas en actividades vinculadas a la IDI, lo que equivale entre el 3 y el 10% de la población activa, porcentajes que solamente son superados por determinados sectores como la agricultura tradicional, el comercio y los servicios públicos.

Algo similar se puede decir de la región productora de marihuana de Marruecos ya que la extensión media de las plantaciones se sitúa entre 1 y 2 hectáreas en las zonas de secano, y entre 2 y 6 hectáreas en las zonas de regadío o mixtas, de modo que se estima en 200 mil campesinos los que estaban implicados parcial o totalmente en el cultivo de marihuana (kif) y en la producción de hachís¹². La información disponible para las zonas asiáticas productoras de opio/ heroína son escasas y de poca fiabilidad, pero esti-

12. Ver MORENO, P. (1997) Estudio del cultivo de cannabis sativa en el Rif marroquí: sus consecuencias económicas para la región. Tesis Doctoral. Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Politécnica de Valencia. pp. 153 y 192

man en el 1% de la población activa en el caso de Pakistán, mientras que, en los principales países como son Afganistán y Myanmar, este porcentaje se puede incrementar sustancialmente.

Uno de los aspectos interesantes que es necesario resaltar es relación a la IDI es la gran asimetría que presenta en la distribución de los ingresos entre los diferentes eslabones de la cadena, desde los cultivadores de la materia prima hasta los consumidores del producto final, asimetría que es similar a la que existe con el conjunto de las materias primas, solo que multiplicado, por las condiciones de ilegalidad en las que se desenvuelve. En este sentido existe un claro consenso en señalar que la mayor parte del valor que se genera –alrededor del 90%– lo hace en la fase de la distribución, tanto al mayoreo como al detalle, mientras que los países productores, y especialmente los campesinos cultivadores, solamente se quedan con una parte muy reducida. Sin embargo, esta asimetría se pone de manifiesto solamente con aquellas drogas ilegales elaboradas con sustancias vegetales o cultivos cosechados en los países del tercer mundo, al contrario que los estimulantes de tipo anfetamínico, que se producen, en su inmensa mayoría, en los países industrializados de destino-consumo, y donde se genera y permanece, por lo tanto, el valor añadido total. Además este tipo de productos tienen la ventaja de un menor precio de mercado y unos menores riesgos en la actividad pues el lugar de producción y de consumo se hallan en la misma zona geográfica.

Desde este punto de vista, se puede decir que la IDI es un fenómeno que hay que situarlo en el contexto de las relaciones Norte-Sur, entre los países subdesarrollados, productores de la mayor parte de la mercancía-droga ilícita que entra en el comercio internacional, y los países industrializados desarrollados como consumidores, así mismo, de la casi totalidad de la misma. De alguna forma, el circuito de la producción y comercialización de las drogas reproduce el papel histórico tradicional de los países de la periferia como suministradores de materias primas para el centro, siendo en este caso el último eslabón de una larga cadena que, en el caso de América Latina, comenzó con el guano y el salitre; continuó con los minerales, el azúcar o el caucho; y que en las zonas y países en que sigue predominando la exportación de materias primas, llega hasta nuestros días con las mismas características de asimetría que el resto de los productos que le precedieron.

Uno de los aspectos económicos relevantes de la IDI, que también muestra una relación con lo señalado anteriormente, es el referido al tipo de articulación que presenta con el resto de los sectores económicos del país, y en este sentido se puede decir que presenta todas las características para su consideración como una economía de “enclave”, es decir es un sector que presenta pocos o nulos efectos de arrastre con el resto de los sectores económicos del país, debido tanto a que es un tipo de industria poco tecnificada, como a los condicionantes que impone la ilegalidad en el sentido de obligar a recurrir al mercado ilegal de insumos y productos intermedios, los cuales deben de ser abastecidos de manera clandestina, casi en su totalidad desde los países vecinos.

Otro de los posibles impactos negativos de la producción y comercialización de las drogas ilegales radica en sus efectos sobre el medio ambiente, en especial le producción de coca-cocaína, por la deforestación asociada al cultivo de la coca, transporte y pistas de aterrizaje; la erosión y pérdida de nutrientes del suelo; o los efectos tóxicos de los precursores químicos utilizados en la fabricación de base y clorhidrato de cocaína. Sin embargo, hay que recordar que el fenómeno de la deforestación ocurre también en el caso de los cultivos legales sustitutivos, con el agravante de que en el caso de éstos, poseen una capacidad de absorción de nutrientes mucho mayor que la coca y, por lo tanto, que ésta resiste mejor su deficiencia, en una zona como es la subtropical andino-amazónica en la que solamente una pequeña parte es apta para el cultivo¹³. No hay que olvidar tampoco, que las políticas de ajuste aplicadas en algunos países, han contribuido a la deforestación en mucha mayor medida que lo han hecho el cultivo de la coca¹⁴.

El efecto medioambiental más importante está asociado, no tanto al cultivo de coca como a su transformación en cocaína, ya que su extracción requiere de la utilización de determinadas sustancias químicas cuyo poder contaminante es importante. Sin embargo, incluso en este campo, se observa que el pequeño tamaño de los laboratorios y las pequeñas cantidades utilizadas en ellos limitan el vertido masivo, de modo que sus efectos se diluyen en el espacio y en el tiempo, permitiendo una mayor capacidad de absorción y neutralización por parte de bacterias naturales. Además, parece que los efectos no son irreversibles por el poco tiempo que, debido a la presión, permanecen los laboratorios en el mismo lugar, y las observaciones realizadas en los laboratorios más antiguos indican que hacen falta 10 años para regenerar una zona afectada por esos vertidos¹⁵.

En los países consumidores, los efectos de la IDI son, también, importantes. En primer lugar, porque, como ya se ha mencionado, la mayor parte del valor de la cadena, más del 90 %, se realiza en la última fase, esto es, el la venta al detalle y, por lo tanto, el gasto en consumo afecta de manera sensible en el PIB de los países de destino. En el caso de la CAV, el gasto total de los consumidores de las diferentes drogas ilegales se estimó en 22 millones de pesetas, equivalente al 0,46 % del PIB¹⁶

13. El cultivo de la amapola tiene pocos efectos en la deforestación pues su entorno ecológico se sitúa por encima de los 1.500 metros sobre el nivel del mar y, por lo tanto, poco apto para otros cultivos y/o la existencia de cualquier tipo de bosque.

14. Ver KAIMOVITZ, D; THIELE, G.; PACHECO, P. (1999) Efectos de las políticas de ajuste en la deforestación y la degradación forestal de las tierras bajas de Bolivia. World Development Vol. 27, Nº 3 pp. 505-520

15. USAID (1993) Environmental and ecological effects of the coca conversion industry. Final report. La Paz. pp. 73

16. IZAGUIRRE, A (1997) Economía ilegal y de la corrupción. En: EKONOMIAZ, Nº 39, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Vitoria/Gasteiz, pp. 203

En segundo lugar, porque sus consecuencias comportan una serie de gastos en materia de prevención, rehabilitación, represión, o de cooperación en materia de drogas con los países productores. En este sentido, no existen cuantificaciones precisas de los gastos imputables a la IDI, pero por ejemplo se estima que en los EEUU supusieron un gasto de 67 millardos de dólares en el año 1996 en costes sociales, criminales y de salud pública, equivalente al 1,5 % del PIB¹⁷. En otros caso, como en el de Canadá se estima en 1,1 millardos para 1991 equivalente al 0,2% del PIB, en Australia 1,2 millardos y 0,4% del PIB, en Alemania 9,6 millardos de dólares equivalente, también, al 0,4 % del PIB¹⁸.

En los países en tránsito, los ingresos generados por la IDI tienen que ver fundamentalmente con los pagos que se reciben por permitir que se use el territorio como lugar de aprovisionamiento y de escala desde los países productores hasta los mercados de destino. Son muchos los países que participan en esta fase, especialmente aquellos países situados en lugares estratégicos de las rutas de tránsito como es el caso de los países centroamericanos y el Caribe para la cocaína, la región de los Balcanes para la heroína, y una buena parte de los países centroafricanos para la heroína y la cocaína. Es difícil calcular los ingresos generados por este papel, pero se estima que no superan el 5 por ciento del conjunto de los ingresos generados por la cadena.

LA POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LAS DROGAS Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS

Tanto las políticas de demanda como de oferta aplicadas en los últimos cuarenta años por los organismos internacionales responsables de la materia, así como de los gobiernos respectivos, se han sustentado, con pequeñas variantes, sobre la prohibición, tanto de la producción como de la comercialización y del consumo. Las políticas de demanda tienen como objetivo contribuir a la reducción, cuando no a la eliminación total, del consumo de sustancias prohibidas. Las políticas de oferta, por su parte, son aquellas que se diseñan para enfrentar la producción y comercialización de drogas ilegales, y tienen como objetivo lograr que llegue la menor cantidad posible de drogas ilegales a los mercados de consumo, así como evitar que los recursos provenientes de la IDI se introduzcan en los circuitos financieros legales.

Para ello se adoptan medidas e instrumentos de diferente tipo, como las de carácter jurídico-político como la ilegalización/ prohibición a través de nor-

17. ONDCP (1997) Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1997. Office of National Drug Control Policy. Wasingthon. <http://ncjrs.org/htm pp. 6>

18. ODCCP (1997) Economic and social consequences of drug abuse and illicit trafficking. UNDCP. pp. 15-16

mas, acuerdos y convenios internacionales; medidas de tipo policial y militar para impedir que efectivamente se cultiven las materias primas y el producto final, impedir el transporte y decomisar las cantidades aprehendidas, y reprimir y encarcelar a sus autores; medidas encaminadas a impedir que los recursos provenientes de esas actividades puedan ingresar al sistema financiero legal y transformarse en dinero legal. Por último, está la aplicación de políticas de cooperación en el terreno económico con el objetivo de colaborar en los esfuerzos para que los países afectados dejen de depender o de estar afectadas seriamente por las drogas ilegales¹⁹.

En este terreno de la cooperación en materia de drogas ilegales, se plantean políticas dirigidas a compensar a los campesinos que cultivar coca y adormidera/ opio por la erradicación de sus cultivos, así como apoyo para llevar a cabo programas de sustitución de los cultivos ilícitos por otros legales, apoyo en las políticas de comercialización etc. En algunos casos, como en la región andina, estas medidas incluyen también el apoyo en los organismos multilaterales de cooperación, e incluso apoyo financiero directo a la Balanza de Pagos para facilitar los períodos de transición.

Las políticas adoptadas para hacer frente a las drogas tienen efectos económicos tanto en los países productores como en los consumidores y de tránsito, y donde se blanquean los recursos. En los países productores, la eliminación de los cultivos de los que se extraen las sustancias sujetas a interdicción tiene un fuerte impacto económico pues afectan al ingreso y al empleo. Por otra, las políticas de cooperación en materia de drogas, tratan de compensar y de crear alternativas legales en aquellos países o regiones donde se producen y, por lo tanto, supone una inyección de recursos.

Los primeros programas de sustitución de drogas ilegales y de Desarrollo Alternativo se implementaron en el sudeste asiático a comienzos de los años setenta, aunque los que se han ejecutado allí presentan diferencias con los de la región andina debido tanto a las características de las plantas

19. La cooperación internacional en materia de drogas comenzó a mediados de los años setenta cuando el gobierno de los EEUU incorporó el tema de las drogas en sus relaciones exteriores. Desde entonces, la política exterior norteamericana en relación a determinados países ha estado determinada por las directrices de la política antidrogas de los sucesivos gobiernos y condicionada, a su vez, a las necesidades políticas internas, a su posición estratégica, y a las conveniencias de la política exterior del momento, y, en este sentido, las drogas han sustituido, como enemigo principal, al comunismo y la amenaza soviética. La política aplicada ha sido la que se conoce como guerra contra las drogas, concebida sobre la base de considerar a la droga como un elemento que afecta a la seguridad nacional y de culpabilizar a los países productores de ello. La incorporación de la Unión Europea, como institución, a la cooperación en materia de drogas es de finales de los años ochenta, retraso que se puede explicar por la menor dimensión y la aparición más tardía en el tiempo del problema del abuso en el consumo de drogas ilegales en Europa, así como por el hecho de que las drogas nunca estuvieran en la agenda geoestratégica de la Europa comunitaria, o por los ritmos propios del proceso de integración. La cooperación técnica y financiera en materia de drogas de Naciones Unidas se remonta a mediados de los años setenta, pero fue en los años ochenta cuando se extendieron los programas propiamente de Desarrollo Alternativo.

a sustituir como al contexto geográfico, humano y político en las que se implementan²⁰. Posteriormente, a mediados de los ochenta, estos programas se extendieron a la región andina y a otras zonas del planeta, como el caso de Marruecos.

Estas políticas contemplan, en primer lugar, la erradicación de los cultivos, esto es, la eliminación, bien de forma voluntaria o forzosa, compensada económicamente o sin compensación, por métodos manuales o utilizando productos químicos, de las plantaciones de marihuana, coca y amapola. En el primer caso han sido los propios campesinos los encargados de erradicar sus propias plantaciones y, en los otros, las fuerzas policiales, armadas, o especiales creadas al efecto²¹.

En segundo lugar, se encuentra lo que se conoce propiamente como Desarrollo Alternativo que incluye iniciativas en diferentes terrenos, como la búsqueda de cultivos legales sustitutivos que pudieran significar una fuente de ingresos alternativos a los logrados con la misma; la realización de proyectos agroindustriales para el procesamiento industrial de los productos obtenidos con los cultivos lícitos; o la realización de obras de infraestructura vial para lograr una mejora en las vías de penetración a las zonas donde se producen cultivos lícitos, de modo que estos puedan salir a los mercados de destino en mejores condiciones de precios, costes y tiempo.

Por último, en algunos casos, como los países andinos, reciben una consideración especial en materia de política comercial y aduanera por parte de los países industrializados con el objeto de contribuir en la política de sustitución de las drogas ilegales. Esto se ha concretado en la concesión desde comienzos de los años noventa, tanto por parte tanto de los EEUU como de la Unión

20. Algunas de las diferencias más significativas son que las zonas productoras de coca son zonas de colonización reciente mientras que en Asia los productores tienen los campos de amapolas cerca de las aldeas y permanecen siempre dentro del mismo entorno ecológico. En segundo lugar, las características de las plantas ya que la cosecha de opio es una sola vez al año y la amapola debe ser sembrada anualmente mientras que la coca da tres cuatro cosechas y cada planta produce entre 10 y 20 años. En tercer lugar, que la coca también tiene un uso legal tradicional a partir de 1988, lo que no ocurre con el opio aunque es tolerado en ciertas zonas tribales. Por último, son diferentes las formas de organización social, pues mientras en Asia las poblaciones continúan en tribus con sus jefes tradicionales, en la región andina –Perú y Bolivia– se agrupan en organizaciones sindicales. Dentro de la región andina, el Desarrollo Alternativo presenta también variantes entre los tres países, tanto por el espacio geográfico en el que opera –muy amplio en los casos de Perú y Colombia y reducido al Chapare en Bolivia–, la extensión media de las plantaciones de coca, la participación de los cocalesos sindicados en Bolivia y no en el resto, la consideración de los cultivos de coca –coca legal e ilegal en Bolivia y Perú, y solamente ilegal en Colombia–, los sistemas de erradicación de cultivos ilícitos –la fumigación con defoliantes y otros agentes biológicos está prohibida en Bolivia, prohibida pero utilizada en Perú y aceptada en Colombia–, o la existencia de condiciones de violencia como en Colombia actualmente, o en el pasado en caso de Perú.

21. En consonancia con este espíritu, a lo largo de 1998, el PNUFID preparó tres planes para la erradicación de cultivos ilícitos con los gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú. El plan de Bolivia contempla la eliminación de los cultivos ilícitos para el 2002, y los de Perú y Colombia una reducción sustancial para el 2003 para llegar a su eliminación total en el 2008

Europea, de un sistema de preferencias generalizadas que permita la entrada de productos bolivianos a los respectivos mercados en condiciones ventajosas y contribuir así como elemento de soporte económico adicional.

Sin embargo, tras más de una década de aplicación de estas políticas, los resultados son más que cuestionables ya que, a pesar de los planes elaborados e implementados, ello no ha impedido que hayan llegado al mercado, tanto en calidad como a precios razonables, cantidades suficientes de cocaína, heroína y marihuana/hachís.

Los programas de Desarrollo Alternativo presentan unos límites muy claros, algunos de los cuales son fruto de su propia concepción, y otros derivados de las estrategias adoptadas en su ejecución. En el primer caso, porque el Desarrollo Alternativo se entiende básicamente como un instrumento de lucha contra el narcotráfico, una iniciativa que se adopta tras el fracaso de los métodos exclusivos de erradicación forzosa y represión, de modo que nunca ha sido planteado con el objetivo de lograr un mayor nivel de seguridad humana de los campesinos productores, y de la región en general, sino que se ha insertado en una estrategia global de lucha contra el narcotráfico elaborada y propugnada por el gobierno de los Estados Unidos desde finales de los años ochenta bajo el punto de vista de responsabilizar a los países productores de los problemas de consumo de la sociedad norteamericana. Ello explica que las medidas represivas hayan estado siempre por encima de otras consideraciones y, por lo tanto, hayan tenido siempre prioridad sobre otras orientadas hacia el logro de unas mejores condiciones en la región.

El segundo problema conceptual tiene que ver con la errónea concepción del significado y el papel de los cultivos ilícitos en la economía campesina. En el caso de la hoja de coca, por ejemplo, para que los planes de erradicación y los programas de Desarrollo Alternativo tuvieran alguna posibilidad de alcanzar sus objetivos, se consideraba imprescindible mantener los precios de la coca por debajo de determinados niveles y desanimar así a su cultivo, estimulando, al mismo tiempo, la introducción de cultivos legales sustitutivos, para lo cual se arbitraron toda una serie de medidas de interdicción y represión que, además del objetivo señalado, contribuían también a crear una gran inestabilidad en el campesino. Sin embargo, esta política no dio resultado porque su cultivo no responde tanto al logro del máximo beneficio como a la minimización del riesgo, de modo que lo principal no es tanto el nivel de ingreso que puede ofrecer la coca como su regularidad, debido a la relativa facilidad de almacenamiento, transporte y comercialización, y su salida al mercado. En el fondo, lo que demuestra esto es que no se entiende el papel de la coca en la economía campesina²².

Los límites y los problemas que ha manifestado los programas de Desarrollo Alternativo tienen que ver, así mismo, con las estrategias adoptadas

22. LASERNA R. (1996) 20 juicios y prejuicios sobre la coca-cocaína. Clave Consultores SRL La Paz. pp. 73-74

en relación al tipo de cultivos a introducir en sustitución de la coca, y, sobre todo, las políticas en el campo de la comercialización. En este sentido el problema radica en buscar cultivos tan rentables o más que la coca sobre la base del criterio antes mencionado ya que, aunque existen otros cultivos más rentables hectárea/ hectárea, ello depende del precio de mercado de la coca, del manejo del producto por parte de los campesinos, de la viabilidad comercial del producto etc; toda una serie de variables y de incógnitas que no están al alcance de los campesinos y que retraen en gran medida su incorporación a los programas de sustitución²³.

En fin, otros han puesto el acento en las condiciones internacionales en las que se desenvuelve la agricultura y en concreto, los efectos causados por las políticas de protección y subsidios directos a los productos agrícolas que han venido aplicando la Unión Europea (Política Agrícola Común, PAC) y EEUU (Federal Agricultural Improvement Act, (FAIA), que han conducido a una caída de los precios agrícolas en el mercado mundial, impidiendo con ello la viabilidad de los cultivos lícitos del desarrollo alternativo y, lo que es mas grave, destecnificando la agricultura del Tercer Mundo e imposibilitando su modernización, y causando, a su vez, un gravísimo impacto depredador de los recursos renovables y el medio ambiente²⁴.

En conclusión, parece sensato el pensar que una solución estable en el tiempo tiene que asentarse sobre la idea de que la erradicación de cultivos debe ser la consecuencia del desarrollo alternativo y no su condición previa; de que no se puede hacer desarrollo alternativo sin el apoyo y la participación voluntaria de los agentes afectados y mucho menos contra ellos; que no se debe insistir en la sustitución de cultivos de coca porque conducen a cultivar más coca para beneficiarse del desarrollo alternativo; que no se debe pensar únicamente en el mercado internacional con productos tradicionales de exportación, sino buscar mercados nacionales, regionales o locales; que no se pueden introducir nuevas especies ajenas al entorno agroecológico, histórico y cultural de la zona sin consultar a los campesinos, o que no se deben crear nuevas asociaciones productivas y sociales sino fortalecer las existentes²⁵.

Uno de los elementos más interesantes y novedosos en el terreno de la cooperación en materia de drogas es el referir a los acuerdos de carácter

23. En este sentido, en el Chapare boliviano se ha experimentado con una gran cantidad de cultivos como la pimienta negra, achiote, macadamia, corazones de palma, maracuyá, cacao, maíz, café, bananas, piñas, naranjas, cocos, papaya, guanábana, durazno, cardamomo, cacahuets, cúrcuma, amoz, frijoles, casava, jengibre, te, vainilla, y varios tipos de frutas tropicales y flores, pero solamente unos pocos presentan alguna viabilidad comercial.

24. REMENTERÍA, I. DE (1999) Un balance del desarrollo alternativo en la región andina. En: Desarrollo alternativo y desarrollo rural. Debate sobre sus límites y sus potencialidades. CREA/ IICA Lima. pp. 203-218

25. Ver Cabieses (1999) Preguntas y propuestas sobre Desarrollo Alternativo en los países andinos y el Perú. En: Desarrollo Alternativo y desarrollo rural. Debate sobre límites y posibilidades CREA/ ICA Lima. pp. 187-189.

arancelario, en concreto la aplicación, por parte de algunos países, de determinadas preferencias aduaneras con objeto de contribuir al apoyo en los esfuerzos del país en la lucha por dejar de depender del sector coca-cocaína. Este es el caso de la región andina, que desde 1990, goza de estas ventajas otorgadas, tanto por los EEUU como por la Unión Europea, por el que determinados productos de la región tienen la oportunidad de ingresar a los mercados respectivos en condiciones favorables.

Sin embargo, el desarrollo y aplicación del acuerdo ha sido muy limitado, tanto por la exclusión de determinados productos por exigencias de tipo técnico, sanitario o fitosanitario; el desconocimiento de los mercados estadounidense y europeo, o las características de la propia estructura productiva del país, constituida sobre todo por productos primarios cuyos precios están sometidos a fuertes fluctuaciones y que, por lo demás, ya están sometidos a arancel cero bajo la cláusula de NMF. Además, se excluyen algunos productos, otros están sujetos a cuota y, en fin, hay otros que, aunque tiene libre la entrada, podrían estar sujetos a impuestos federales sobre el consumo.

Este acuerdo ha beneficiado de manera diferente a los países andinos de acuerdo al nivel previo y a la diversificación de las exportaciones. Colombia es el país que más ha ganado porque, antes de la aplicación de esas preferencias, el 95% de sus exportaciones estaban sujetas a aranceles. La posición de Perú es intermedia ya que, si bien, tres cuartas partes estaban ya exentas de arancel, ha aumentado sustancialmente la exportación de algunos productos no tradicionales, como los espárragos. En el caso de Bolivia, ha tenido poca influencia en los sectores vinculados con el cultivo de la materia prima, ya que los productores son campesinos y la mayoría se dedicaba a la agricultura orientada al mercado interno o para el autoabastecimiento, como el arroz, el frijol, el maíz o el azúcar y el plátano, productos saturados en el comercio internacional por las exportaciones de las expresas agroindustriales. Además, las zonas productoras se encuentran en lugares aislados, sin medios de comunicación ni infraestructuras de caminos adecuadas, ni a nivel nacional y mucho menos internacional²⁶.

CONCLUSIONES

La IDI es una fuente importante de generación de ingreso y de empleo en numerosos países productores, particularmente en los más pobres que cultivan la materia prima. Aunque en los países productores permanece solamente una parte pequeña del conjunto del valor que genera la IDI, ello llega a suponer una parte significativa del ingreso total de esos países. En relación al empleo, aunque es muy difícil estimar el número de personas

26. CIIR (1994) La política europea para el control de drogas en la región andina. Catholic Institute for International Relations. Londres. pp. 22-24

que pueden estar involucradas directa e indirectamente en la IDI a nivel mundial, la información disponible para algunas regiones señala que es importante la población afectada directa o indirectamente en algún nivel de la cadena de la IDI.

La IDI es un fenómeno que hay que situarlo en el contexto de las relaciones Norte-Sur, porque reproduce el papel histórico tradicional de los países de la periferia en la DIT, ya que presenta una fuerte asimetría en la distribución del ingreso, similar al que presentan las materias primas. Sin embargo, esta asimetría se pone de manifiesto solamente con aquellas drogas ilegales elaboradas con sustancias vegetales o cultivos cosechados en los países del tercer mundo, al contrario que las drogas de síntesis, que se producen, en su inmensa mayoría, en los países industrializados de destino-consumo, donde se genera y permanece el valor añadido total.

La IDI, especialmente la producción de coca-cocaína, tiene efectos medioambientales negativos como la deforestación y erosión de los suelos, aunque ello tiene lugar, incluso en mayor medida, con otros cultivos legales sustitutivos y, sobre todo, con la aplicación de las políticas de ajuste estructural. El efecto medioambiental más importante está asociado, no tanto al cultivo de coca como a su transformación en cocaína, aunque el pequeño tamaño de los laboratorios y las pequeñas cantidades utilizadas, así como su movilidad por la represión, reducen los efectos generados.

En los países consumidores, los efectos de la IDI son, también, importantes porque la mayor parte del valor se realiza en ellos, al tiempo que obliga a destinar cantidades importantes de gasto público en materia de prevención, rehabilitación, represión, o de cooperación en materia de drogas con los países productores.

Tanto las políticas de demanda como de oferta aplicadas en los últimos cuarenta años por los organismos internacionales responsables de la materia, así como de los gobiernos respectivos se han sustentado, con pequeñas variantes, sobre la prohibición, tanto de la producción como de la comercialización y del consumo.

Las políticas adoptadas para hacer frente a las drogas tienen efectos económicos tanto en los países productores como en los consumidores y de tránsito, y donde se blanquean los recursos. En los países productores, la eliminación de los cultivos de los que se extraen las sustancias sujetas a interdicción tiene un fuerte impacto económico pues afectan al ingreso y al empleo. Por otra, las políticas de cooperación en materia de drogas, tratan de compensar y de crear alternativas legales en aquellos países o regiones donde se producen y, por lo tanto, supone una inyección de recursos.

Los programas de sustitución de drogas ilegales y de Desarrollo Alternativo que se han ejecutado durante más de una década presentan resultados muy limitados ya que no han impedido que hayan llegado al mercado,

tanto en calidad como a precios razonables, cantidades suficientes de cocaína y heroína. Los programas de Desarrollo Alternativo presentan unos límites muy claros, tanto por su propia concepción, como por las estrategias adoptadas a la hora de ponerlas en ejecución. Entre los primeros cabe destacar el papel de instrumento de lucha contra el narcotráfico asignado al desarrollo alternativo y la errónea concepción del papel de la coca en la economía campesina. Entre las segundas, las estrategias adoptadas en relación al tipo de cultivos a introducir en sustitución de la coca, las políticas de compensación, o las políticas en el campo de la comercialización, sin olvidar las condiciones internacionales en las que se desenvuelve la agricultura fruto de las políticas agrarias aplicadas por la Unión Europea y EEUU.

La política de cooperación en el terreno arancelario es una línea de cooperación novedosa e interesante pero ha mostrado debilidades en su aplicación debido a la exclusión de determinados productos, a las exigencias de tipo técnico, sanitario o fitosanitario; el desconocimiento de los mercados estadounidense y europeo, o las características de la propia estructura productiva de algunos países. Además, este acuerdo ha beneficiado de manera diferente a los países andinos en función de su estructura productiva y a su situación de partida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ZAGUIRRE, A (1997) Economía ilegal y de la corrupción. En: EKONOMIAZ, Nº 39, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Vitoria/Gasteiz, pp 196-223
- LASERNA R. (1996) 20 juicios y prejuicios sobre la coca-cocaína. Clave Consultores SRL La Paz.
- MORENO, P. (1997) Estudio del cultivo de cannabis sativa en el Rif marroquí: sus consecuencias económicas para la región. Tesis Doctoral. Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Politécnica de Valencia.
- OGD http://ogd.org/rapport/es/RP08_9_MAROC.html
- REMENTERÍA, I DE (1999) Un balance del desarrollo alternativo en la región andina. En: Desarrollo alternativo y desarrollo rural. Debate sobre sus límites y sus potencialidades. CReA/ IICA Lima pp 203-218
- ROCHA, R (1997) Aspectos económicos de las drogas ilegales. En: Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social. PNUD. Bogotá pp 137-278
- UNODCCP (1997) Economic and social consequences of drug abuse and illicit trafficking. UNDCP.
- UNDCP (2000) World Drug Report. Oxford University Press. New York
- USAID (1993) Environmental and ecological effects of the coca conversion industry. Final Report. La Paz