

Perturbación del mercado: ataque a las bases económicas del comercio de las drogas

Son pocos los campos de la política pública que muestran vínculos tan claros como los que existen entre la disponibilidad y el uso de las drogas ilegales. En pocas palabras, la demanda de drogas tiende a variar según su precio y disponibilidad. La perturbación de esa relación de mercado brinda a los formuladores de políticas una influencia y un poder claro para reducir el uso.

Durante decenios, la comprensión del “efecto de la oferta” tenía más un carácter anecdótico que una base científica. Un ejemplo citado a menudo tiene que ver con el uso de la heroína por los efectivos militares estadounidenses durante la guerra de Vietnam. El sudeste asiático ofrecía una heroína fuerte y barata, que fue usada por un número suficiente de efectivos estadounidenses como para provocar una amplia preocupación en Washington y la creación de un programa sin precedentes para someter a exámenes para drogas a los que regresaban de la guerra. Al final, esa estrategia prudente no sirvió en parte para nada. Al regresar a un mundo donde la heroína era cara, impura y difícil de obtener, la gran mayoría de los soldados simplemente dejó de usarla. En un primer momento, la oferta fomentó la demanda. Con posterioridad, la carencia de oferta, eliminó la demanda.

El efecto de la oferta ayuda a explicar por qué algunos países logran mucho más éxito que otros en controlar el uso de las drogas por sus ciudadanos. Incluso países con sistemas bien administrados para el mantenimiento del orden público pueden ser atropellados si la geografía conspira en su contra, haciendo difícil la interdicción de las drogas ilegales al nivel de la frontera o tierra adentro.

Consideremos a Malasia, nación con una fuerza eficaz para el control de las drogas y con sanciones estrictas para el tráfico (incluida la sentencia de

muerte obligatoria para ciertos delitos pertinentes a las drogas). La peor desgracia de Malasia es algo sobre lo cual tiene poco control: estar ubicada a horcajadas sobre las rutas del narcotráfico de sus vecinos Birmania y Tailandia, lo cual determina que la heroína sea abundante y barata. A consecuencia de ello, la población de Malasia tiene un grave problema de adicción a la heroína intravenosa.

Parece obvio que la disponibilidad es una precondition para el uso. Sin embargo, la disponibilidad es un término relativo: lo que realmente le importa al usuario de drogas es que el mercado de las drogas ilegales produzca disponibilidad a un precio razonable. La comprensión de esto se ha visto impedida por la concepción popular de que los adictos enloquecidos harán cualquier cosa por conseguir una dosis. Independientemente de la compulsión que los impulse, lo cierto es que la mayoría de los adictos están muy conscientes del precio y la pureza de las drogas que consumen y son muy sensibles a ello. Los adictos tienen que gastar casi todo su dinero en drogas ilegales; la elevación de los precios de drogas como la cocaína y la heroína no los lleva, como por arte de magia, a pedir más limosnas, ni a pedir más dinero prestado ni a robar más. (Por el contrario, la introducción de una droga omnipresente y de bajo costo, como la cocaína “crack”, puede estimular tremendamente el consumo.) Por encima de todo, incluso los usuarios fuertes de drogas son consumidores racionales y la señal del mercado transmitida por una reducción de la disponibilidad (o una serie desalentadora de transacciones en las que resulten timados) puede ser un estímulo poderoso para entrar en un programa de tratamiento.

La investigación reciente sugiere que los usuarios casuales, incluso los adolescentes, son susceptibles a los efectos de la oferta. Una ponencia de

investigación titulada *“La marihuana y la juventud” (Marijuana and Youth)*, patrocinada por la Fundación Robert Wood Johnson, concluye que los cambios en los precios de la marihuana “contribuyeron en forma significativa a las tendencias en el uso de la marihuana por los jóvenes entre 1982 y 1998, en particular durante la contracción del uso desde 1982 hasta 1992”. Esa contracción fue el resultado de muchos factores, incluido un esfuerzo concertado entre las instituciones federales para perturbar la producción interna; esos factores contribuyeron a la duplicación del precio en la calle de la marihuana en el término de un año.

No debe sorprendernos que las personas que consumen drogas reaccionen a las fuerzas del mercado. El mercado de las drogas es en efecto un mercado extenso, el cuál enfrenta numerosos obstáculos que aunque frecuentemente pasan desapercibidos pueden ser utilizados como puntos de presión.

Las organizaciones narcotraficantes de envergadura y sus proveedores enfrentan el colosal desafío administrativo de supervisar el cultivo de centenares de millares de acres de cultivos para las drogas y de importar millares de toneladas de productos químicos ilícitos hasta zonas remotas de producción que, con frecuencia, están bajo el control de ejércitos guerrilleros. Después, los traficantes tienen que transportar cientos de toneladas de drogas ilegales a lo largo de continentes y a través de intermediarios y de todo un laberinto de organizaciones especializadas en el contrabando transfronterizo; y de ahí, a las manos de los distribuidores de nivel medio en un país extranjero, donde los gerentes principales nunca se arriesgarán a poner pie.

Aun el éxito (es decir, el embarque de drogas ilegales hacia los Estados Unidos) conlleva su propio conjunto de desafíos, incluido el insólito problema del dinero. El comercio de las drogas depende del sistema bancario internacional para lavar o blanquear

miles de millones de dólares cada año, una empresa cada vez más incierta en un momento en que las transacciones financieras son sometidas a un escrutinio cada vez mayor. Allí donde no logra infiltrar los sistemas bancarios locales, el comercio de las drogas tiene que recurrir al contrabando a la inversa, en masa, de enormes sumas de efectivo, que con frecuencia pesan dos o tres veces más que las drogas originalmente contrabandeadas. Cada uno de esos procesos implica una serie de sistemas muy bien sincronizados. Pero todo sistema muy bien sincronizado tiene sus debilidades. La complejidad y la simple amplitud del comercio de las drogas será su mayor debilidad.

Al montar programas para la aplicación de la ley en nuestra nación y conjuntamente con nuestros socios internacionales en ultramar, el gobierno federal se orientará basándose en ese entendimiento del comercio de las drogas ilegales como un mercado. Para administrar de manera eficaz nuestros esfuerzos, definiremos el mercado mejor al estimar el flujo de las drogas ilícitas desde sus orígenes hasta nuestras calles. Mediremos nuestro éxito según nuestra capacidad de reducir la oferta de drogas.

Perturbación de los mercados en nuestro país

Para perturbar los mercados de drogas al nivel interno se requerirán los esfuerzos combinados de cooperación de las fuerzas del orden público federales, estatales y locales, cada una de las cuales hace aportes cruciales. Los esfuerzos eficaces para reducir la oferta de drogas se concentrarán en la interceptación de los mismos en la frontera, y en el desmantelamiento de las redes que transportan y distribuyen las drogas ilegales y las ganancias ilícitas de su venta en todo el territorio de los Estados Unidos.

Para elevar el precio de las drogas como la cocaína y la marihuana tendremos que poner en la mira al ápice de la pirámide del tráfico, utilizando mecanismos sofisticados de cooperación, como la División de Operaciones Especiales, un centro de operación multiinstitucional bajo la gestión de la DEA que incluye a participantes del Departamento de Justicia y de la Tesorería de los EE.UU. La virtud de ese programa es que administra la tarea desafiante de explotar toda información sensible en una forma que permite proteger las fuentes y los métodos de la inteligencia, logrando al mismo tiempos grandes avances en crear un entorno en el que las instituciones federales para el mantenimiento del orden público puedan compartir información.

En 1982 se creó el programa de la Fuerza Antidrogas Contra el Crimen Organizado (OCDETF, por sus siglas en inglés) para concentrar los recursos en el desmantelamiento y perturbación de las organizaciones traficantes de mayor envergadura y de sus operaciones de lavado o blanqueo de dinero. Hoy, la parte del Departamento de Justicia de la OCDETF ha madurado para convertirse en una estructura de alcance nacional de fuerzas (incluidos fiscales federales y funcionarios del orden público federales, estatales y locales) en nueve regiones, habiendo recibido un total de \$338,6 millones en el año fiscal 2002, y dedicada por completo a hacer cumplir la ley respecto a las drogas. Sin embargo, según las cifras del Departamento de Justicia, en los últimos años, sólo una de cada diez investigaciones de la OCDETF ha incluido una investigación financiera y sólo el 21% de esas investigaciones ha llegado a los niveles de dirigencia de las organizaciones de drogas. El Procurador General ha reorientado la atención del programa OCDETF para garantizar que los esfuerzos de aplicación de la ley se dirijan hacia las organizaciones traficantes más significativas y responsables de distribuir la mayoría de las drogas en los Estados Unidos. Bajo el programa OCDETF, las fuerzas del orden público identificarán en forma estratégica a las organizaciones traficantes más sofisticadas,

eliminarán a sus dirigentes, desintegrarán sus operaciones de transporte y distribución, y desmantelarán su infraestructura financiera. La eficacia del programa OCDETF se medirá según su efecto en la reducción de la oferta de drogas en nuestro país.

El programa de Zonas de Alta Densidad de Tráfico de Drogas (HIDTA, por sus siglas en inglés) es administrado por la ONDCP en veintiocho regiones identificadas como zonas de tráfico elevado en todo el país. En los meses venideros, la ONDCP consultará con el Procurador General, con el Secretario de la Tesorería, con los jefes de las instituciones del orden público federales, estatales y locales, y con los gobernadores y alcaldes pertinentes para determinar la forma en que mejor se pueda garantizar que el programa HIDTA se concentre en los traficantes de alto valor e importancia y en sus infraestructuras financieras.

Los esfuerzos de colaboración, como la Red para el Control de los Delitos Financieros (FinCEN) del Departamento de la Tesorería, tienen que desempeñar un papel de primera línea para ayudar a las fuerzas del orden público federales, estatales y locales a descubrir los delitos financieros de los traficantes de drogas. El Departamento de la Tesorería, como parte de la Estrategia Nacional para el Lavado de Dinero, ha intensificado los esfuerzos de las Zonas de Alta Intensidad de Lavado de Dinero y de Delitos Financieros Afines (HIFCA, por sus siglas en inglés), bajo una gestión conjunta con el Departamento de Justicia. Las fuerzas del orden público federales y los esfuerzos reglamentarios se concentrarán en las empresas de envergadura dedicadas al lavado de dinero en esas zonas.

Sin embargo, a largo plazo, todo lo que hacen las fuerzas federales para el mantenimiento del orden requiere el consenso público en el sentido de que sean justas tanto las leyes que hacen cumplir como la forma en que las aplican. En los últimos años, ese consenso ha sufrido una erosión alarmante. Las

fuerzas del orden público han sido blanco de una campaña que ridiculiza su labor señalando que lo que hacen es encarcelar a los vendedores de drogas de bajo nivel con sentencias que son excesivamente severas. Un volumen imponente de datos, incluida la información más actualizada sobre las condenas federales, indica lo contrario.

Según la Comisión de Sentencias de los Estados Unidos, la cantidad mediana en los casos de tráfico de cocaína es de 1.999 gramos para la cocaína en polvo y de 68,7 gramos para la cocaína “crack” (más de 600 “rocas” de “crack”). Las cifras pertinentes a la heroína y la marihuana son de 512 gramos y de 56.110 gramos, respectivamente, suficiente, en ambos casos, para decenas de millares de dosis. Por tanto, la idea que el sistema federal de justicia penal esté arrestando a legiones de transgresores de pequeño calibre en el campo de las drogas es insostenible, al igual que el alegato que las instituciones federales del orden público están encarcelando, a toda marcha, a individuos por posesión y no por tráfico de drogas ilegales. En el año fiscal 2000, el año más reciente para el cual se dispone de datos, el total de condenas federales por posesión de cocaína, marihuana y heroína combinadas fue doscientas treinta y dos.

La estructura de las sentencias ha fomentado una cierta percepción de injusticia racial en el sistema de justicia penal. Obviamente, el gobierno tiene que promulgar y administrar las leyes en forma justa y equitativa pero reviste igual importancia que ésa sea la percepción ciudadana, ya que si algunos creen que la ley discrimina contra una población dada, ello obstaculiza la capacidad del gobierno para hacer cumplir la ley en beneficio de la sociedad en pleno. Este gobierno está comprometido a trabajar con todas las partes interesadas para garantizar que nuestro sistema de justicia penal actúe y sea percibido como justo.

Ir a la fuente

Si bien la mayor parte de nuestro programa para el control de las drogas está basado en nuestro país, algunos elementos de un programa eficaz de esa naturaleza sólo se pueden desarrollar en el extranjero. Al nivel internacional, nosotros y nuestros aliados atacaremos el poder y las finanzas de las organizaciones internacionales terroristas y delictivas que amenazan nuestra seguridad nacional. Apoyaremos a nuestro socios internacionales en sus esfuerzos para atacar el comercio de las drogas dentro de sus fronteras y trabajaremos a través de las instituciones bancarias y financieras internacionales para combatir las actividades de lavado de dinero relacionadas con las drogas y el terrorismo. Asimismo, haremos todo lo posible para fortalecer las instituciones democráticas y el estado de derecho en las naciones aliadas que están bajo el ataque del comercio de las drogas ilegales. Dejando claramente sentado ante los traficantes que no tendrán refugio seguro alguno contra la justicia, uniremos nuestros esfuerzos a los de nuestros homólogos extranjeros para apoyar sus esfuerzos de enjuiciamiento y someteremos a la justicia a los traficantes extranjeros mediante la aplicación extraterritorial de las leyes estadounidenses.

Seguiremos manteniendo bajo la mira el suministro de drogas ilegales en los países fuente. La industria ilícita que cultiva la coca y produce, transporta y comercializa la cocaína es vulnerable a una acción eficaz de aplicación de la ley. La coca, materia prima para la cocaína, sólo se produce en volúmenes comerciales en la región andina de Suramérica. Asimismo, gran parte de la heroína consumida en los Estados Unidos es producida también en la región andina.

La industria de la coca florece en zonas que carecen de un control eficaz por las fuerzas del orden. Sin embargo, con una presencia gubernamental significativa, con unas fuerzas del orden capaces y

CONSECUENCIAS DEL USO DE LAS DROGAS

Costos económicos para la sociedad. El costo económico total para la sociedad del uso de las drogas ilegales en 2000 se estimó en \$160.000 millones, un incremento del 57% respecto a 1992. Los tres principales componentes del costo total son: costos en la atención para la salud (\$14.900 millones), pérdidas en la productividad (\$110.500 millones) y otros costos (\$35.200 millones), incluidos el costo de bienes y servicios perdidos por acciones delictivas, el sistema de justicia penal y bienestar social.

Gastos en drogas ilegales. En 2000, los estadounidenses gastaron aproximadamente \$64.000 millones en drogas ilegales, más de ocho veces del total de erogaciones federales totales para la investigación sobre el VIH/SIDA, el cáncer y las cardiopatías. Los usuarios internos de drogas gastaron más de

la mitad de ese total (\$35.000 millones) en cocaína. Los gastos para la heroína y la marihuana alcanzaron, para cada una de ellas, cerca de \$10.000 millones; los gastos totales para la metanfetamina fueron de \$5.000 millones.

Muertes relacionadas con las drogas. Los Centros para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés) estimaron que en 1999, 19.102 personas murieron a consecuencia directa de causas inducidas por drogas (52 de ese tipo de muertes al día). Si bien los datos actuales de los CDC no son directamente comparables con las estimaciones de los años anteriores, hubo un aumento constante en las muertes inducidas por las drogas entre 1990 y 1998, de 9.463 a 16.926.

con la voluntad política de enfrentar la corrupción atrincherada y los grupos políticos poderosos, es posible desintegrar a la industria de la cocaína. Históricamente, los esfuerzos internacionales para reducir la oferta han disminuido el cultivo de la amapola del opio y los cultivos de coca en una serie de países, incluidos Bolivia, Ecuador, Guatemala, Pakistán, Panamá, Perú y Tailandia. En cada uno de esos casos se adaptó con éxito a las condiciones locales una combinación de programas de desarrollo alternativo, de erradicación, de aplicación de la ley y de interdicción.

La democracia está sometida a grandes presiones en la región andina debido, en gran medida, a que el dinero generado por la producción y el tráfico de los narcóticos está a disposición de grupos antidemocráticos bien armados. Los éxitos pasados

en el control de los cultivos en Bolivia y Perú se han visto contrarrestados en parte por los incrementos en el cultivo de la coca en Colombia. En el presente, casi el 90% de la cocaína y la mayoría de la heroína que llegan a los Estados Unidos provienen de Colombia, originándose en la zona meridional de ese país donde es más débil el control del gobierno.

Hasta la fecha, la seguridad y la presencia gubernamental en el sur de Colombia siguen siendo, en el mejor de los casos, limitadas. La erradicación aérea no se ha aplicado con suficiente continuidad o intensidad, y no ha sido suficiente para cambiar la ecuación económica en la región colombiana del Putumayo. La coca sigue siendo el cultivo más lucrativo en las zonas productoras meridionales y los productores, si bien están dispuestos a inscribirse en programas de desarrollo alternativo como protección,

tienen pocos incentivos para proceder con la erradicación voluntaria sin la amenaza omnipresente de la interdicción y la erradicación involuntaria. A medida que el gobierno de Colombia comience a avanzar en la lucha contra el incremento masivo de la producción de coca en zonas que se encuentran bajo el control de grupos armados ilegales, los traficantes de drogas buscarán nuevas fuentes de suministro.

Los Estados Unidos están listos para apoyar a Perú y Bolivia, así como también a Ecuador y otros países de la región, para garantizar que la producción de coca no migre a consecuencia de la presión ejercida en Colombia. El gobierno solicitó \$731 millones en fondos dedicados para el año fiscal 2003 para la Iniciativa Andina Antidroga a ser aplicada en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Casi la mitad de esa suma es para los vecinos de Colombia; el resto es para sustentar los programas en curso en Colombia. De manera similar, casi la mitad de la asistencia se dedica a los esfuerzos de interdicción y erradicación; el resto se aplicará a programas de desarrollo alternativo y de fortalecimiento de las instituciones, como los programas anticorrupción y del sistema judicial. Un ejemplo de esto último es el programa de las Casas de Justicia, que ya ha prestado servicios de tribunales para la solución de controversias a dieciocho comunidades con servicios insuficientes.

Cerca de dos tercios de la cocaína producida en la región andina y destinada a los Estados Unidos entra en el país a través de nuestra frontera común con México. La extradición reciente de traficantes de envergadura, incluido Everardo Arturo Páez Martínez, es prueba que la relación bilateral para el control de las drogas ha mejorado desde el principio de los gobiernos de Fox y Bush. Sin embargo, México enfrenta graves dificultades de implementación debido a la corrupción y a instituciones subdesarrolladas. Nuestra estrategia fundamental en el trabajo con el gobierno mexicano

consistirá en concentrarnos en perturbar y desmantelar las organizaciones narcotraficantes transnacionales de envergadura. El grado de nuestro interés mutuo en esa estrategia está subrayado por las estimaciones que indican que el consumo de cocaína en ese país ha venido aumentando de manera marcada en los últimos años.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre han creado una nueva conciencia de nuestra vulnerabilidad interna y destacan la necesidad de examinar cómo manejamos nuestras fronteras. El gobierno está actualmente revisando toda una gama de opciones para lograr un mejor control de nuestras fronteras para impedir que las drogas entren a los Estados Unidos.

En el Caribe enfrentamos una carencia de recursos en las naciones de esa región para adoptar una postura agresiva contra el narcotráfico. En esa zona nos concentraremos en incrementar la cooperación marítima para la interdicción del flujo de drogas, en mejorar las capacidades nacionales para oponerse al narcotráfico, en proporcionar asistencia para fortalecer las fuerzas regionales antinarcóticos, y en apoyar las iniciativas contra el lavado de dinero.

Emplearemos asimismo paquetes más ágiles para la interdicción, como una combinación de un buque, un helicóptero armado y una lancha de persecución de alcance ampliado utilizada en la actualidad en la Operación Nueva Frontera del Servicio de Guardacostas. El éxito de la Operación Nueva Frontera, que puede utilizar una fuerza no letal, incluidos disparos de advertencia y disparos para incapacitar las embarcaciones de los narcotraficantes, ha obligado a los contrabandistas por vía marítima a cambiar sus cálculos en las zonas donde se ha desplegado esa operación. Desarrollaremos paquetes de interdicción con eficacia similar, incluyendo el uso de la aeronave P-3 del Servicio de Guardacostas, para perturbar las operaciones de tráfico en otras zonas del Caribe.

En el Asia central enfrentamos un conjunto diferente de desafíos. Bajo el Talibán, Afganistán se convirtió en la fuente de más del 70% del opio al nivel mundial. Después de anunciar la prohibición de la producción de opio, el Talibán se benefició muchísimo de los precios más elevados por el opio acumulado que estaba bajo su control. A medida que avanza la reconstrucción de ese país, los objetivos de los Estados Unidos incluyen garantizar que los ingresos por concepto de las drogas ilegales nunca más financien la inestabilidad regional ni la amenaza del terrorismo internacional.

El Ministro de Relaciones Exteriores interino de Afganistán ya hizo una declaración pública en la que indicó que el gobierno provisional dará los pasos necesarios para erradicar la producción y el tráfico de drogas. No obstante, ya se están sembrando los cultivos y una cosecha significativa en la primavera podría permitir que continúe el comercio de las drogas. La asistencia para el desarrollo de Afganistán se debe diseñar en modo que proporcione incentivos para dejar atrás una economía basada en los cultivos para las drogas y las fuerzas del orden público deben imponer sanciones contra los productores y traficantes de drogas. Esas acciones representarán un desafío particular durante los primeros días de la reconstrucción, y requerirán la participación y aliento continuado y sostenido de la comunidad de donantes internacionales.

Las ganancias ilegales por concepto de drogas del Talibán representan sólo una parte de un problema mundial: los ingresos por concepto de las drogas ayudan a alimentar la violencia terrorista. Se alega que doce de los veintiocho grupos terroristas enumerados por el Departamento de Estado participan, en algún nivel, en el narcotráfico. En Colombia, los tres principales grupos terroristas participan en el comercio de las drogas como fuente de fondos operativos. Eso subraya la necesidad de garantizar que las operaciones internacionales en cooperación de las fuerzas del orden público pongan

bajo la mira a las organizaciones traficantes que, directa o indirectamente, ayudan a financiar el terrorismo internacional.

El comercio de las drogas es un mercado transnacional. Para descalabrarlo se requerirá una respuesta internacional de cooperación. Al igual que en nuestros otros esfuerzos al nivel mundial, trataremos de lograr coaliciones internacionales y aliados confiables para combatir la producción y el tráfico de las drogas. Apoyaremos los esfuerzos regionales, bilaterales y multilaterales de lucha contra la industria del narcotráfico y contra el destructivo mercado que ella abastece.

