

LAS DROGAS: UNA GUERRA FALLIDA

Visiones críticas

ÁLVARO CAMACHO GUIZADO
ANDRÉS LÓPEZ RESTREPO
FRANCISCO E. THOUMI



TM EDITORES
•
IEPRI (UN)

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	vii
PRÓLOGO	ix
<i>Juan G. Tokatlian</i>	
PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA: ANÁLISIS DE UNA ENCUESTA	1
<i>Álvaro Camacho Guizado, Andrés López Restrepo</i>	
Introducción	1
Las dimensiones económico-sociales	7
Las dimensiones socioculturales	46
Las políticas	55
Conclusiones	83
LAS DROGAS ILEGALES Y RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA: UNA VISIÓN DESDE EL EXTERIOR	93
<i>Francisco E. Thoumi</i>	
Introducción	93
Los mercados de drogas en los Estados Unidos	101
Los mercados en Europa	121
Las visiones sobre las políticas en los Estados Unidos	134
La certificación	142
Las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos	145

Colombia y Europa	159
¿Qué puede hacer Colombia para mejorar sus relaciones con los Estados Unidos?	164
Las posibilidades de multilateralizar las políticas antidrogas	174
La visión de las drogas ilícitas y de Colombia en otros países latinoamericanos	194
A manera de conclusiones	200
BIBLIOGRAFÍA	205

le³⁹. Es muy probable que sorprendan a la mayoría. Para empezar, como el problema de los entrevistados. En promedio, el promedio de respuestas es generalmente más bajo. Sin embargo, en Colombia, los entrevistados dijeron que la introducción de las drogas ilegales en el país no implicaba una amenaza para la seguridad.

En Colombia que es el país con la mayor cantidad de los problemas de drogas pueden ser percibidos por más personas en países como Costa Rica donde la encuesta para el 10% y 8% de los entrevistados vía el porcentaje tan bajo.

A pesar de que la encuesta muestra que el problema más grave de los latinoamericanos y europeos es que el narcotráfico es un problema importante. Es notable que los colombianos que consideran que el problema es más alto que el 2% de los entrevistados.

39 La encuesta total tiene un margen de confianza del 95%. En las entrevistas el margen de confianza fue de 750 este margen fue de 750.

... la encuesta que sea factible establecer una alianza con Europa.

LA VISIÓN DE LAS DROGAS ILÍCITAS Y DE COLOMBIA EN OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS

La encuesta de Rac&Mori International para el *Wall Street Journal Americas* buscó identificar cuáles eran las percepciones ciudadanas sobre los principales problemas de cada país para lo cual utilizó un extenso cuestionario con preguntas sobre confianza en las instituciones, la apertura económica, las posibilidades de la integración económica hemisférica, el narcotráfico y las políticas antidrogas y el papel de los Estados Unidos en el hemisferio. La encuesta se efectuó en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Como se describió en la introducción, la encuesta fue bastante grande y confiable.

ble³⁹. Es muy probable que varios de los resultados obtenidos sorprendan a la mayoría de los colombianos.

Para empezar, las drogas ilegales no fueron consideradas como el problema más importante por la gran mayoría de los entrevistados. En los Estados Unidos 5% consideró que sí lo era. El promedio para América Latina fue 4% una cifra ligeramente más baja, pero estadísticamente semejante. Sin embargo, en Colombia solamente 2% de los entrevistados dieron las drogas como el problema más grave del país. Esta respuesta no implica que las drogas sean menos importantes en Colombia que en el resto del continente. Como la gravedad de los problemas de cada país es muy diferente, las drogas pueden ser percibidas como el problema principal por más personas en países con pocos problemas como Chile y Costa Rica donde las drogas fueron el problema más grave para 10% y 8% de los entrevistados. Es de notar que en Bolivia el porcentaje también fue alto: 7%.

A pesar de que las drogas ilegales no son en ningún país el problema más grave, éstas y el narcotráfico sí se perciben como problemas mundiales graves. De hecho el 97% de los latinoamericanos y el 91% de los estadounidenses considera que el narcotráfico es un problema importante o muy importante. Es notable que el porcentaje de encuestados estadounidenses que considera que no es problema es 8%, bastante más alto que el 2% latinoamericano.

39 La encuesta total tiene un margen de error del 1% con un grado de confianza del 95%. En los países en los que la muestra fue de 1.000 entrevistas el margen de error fue de 3%; en los que la muestra fue de 750 este margen fue de 3,5% y 4,5% en los de 500.

En Latinoamérica la importancia percibida del problema de las drogas ilegales no varía con el nivel socioeconómico, la ocupación, la etnia, la tendencia política o la escolaridad de los encuestados. Para todos es un problema muy grave. En los Estados Unidos se encuentran pequeñas variaciones. El porcentaje de directivos, altamente educados, con nivel socioeconómico alto y con tendencia política de izquierda que considera que el problema es muy grave es unos puntos porcentuales menor que el de los obreros, poco educados y con tendencia política hacia la derecha. Sin embargo, la mayoría que considera que las drogas no son un problema muy grave, aún lo definen como grave. Entre los estadounidenses solamente cerca de un 10% de los directivos, personas con educación superior o con tendencias políticas hacia la izquierda consideran que las drogas son un problema pequeño o simplemente no son problema.

En todos los países del hemisferio los encuestados han percibido un aumento en el consumo de drogas ilegales en los últimos 5 años. En los Estados Unidos 45% de quienes respondieron afirmaron que el consumo había aumentado mucho, 20% que había aumentado algo y 27% que se había mantenido igual. Solamente un 6% afirmó que había disminuido algo. Es claro que estas percepciones contradicen las tendencias detectadas por los trabajos comentados en la sección sobre los mercados de drogas.

Las encuestas en Latinoamérica muestran percepciones de aumentos mucho mayores que en los Estados Unidos. En la región el 77% estimó que el consumo había aumentado mucho y el 11% que había aumentado algo. Estas respuestas

reflejan la madurez del mercado estadounidense y el creciente mercado latinoamericano. En muchos países en donde el consumo de drogas ilegales no era importante, ha empezado a serlo. En estos países la industria ilegal colombiana no era antes percibida como peligrosa, pero hoy puede serlo.

En todos los países se perciben obstáculos a la lucha contra el narcotráfico. El obstáculo principal en los países latinoamericanos es la corrupción de la policía y del gobierno (52%) seguido de castigos leves (17%), el alto consumo (12%) y la incompetencia de la policía (11%). Para los estadounidenses el problema más grave son los castigos leves (28%), seguido del alto consumo (24%), la corrupción (22%) y la sobrecarga de casos en los juzgados (12%). Las respuestas colombianas a esta pregunta son semejantes a los promedios latinoamericanos. El contraste entre los Estados Unidos y el resto del continente refleja la tendencia estadounidense a penalizar y castigar las drogas ilegales y los problemas causados por la debilidad de los estados latinoamericanos altamente vulnerables a los dineros de la industria ilegal.

En relación a la pregunta ¿cuáles deberían ser los objetivos principales de las políticas de los Estados Unidos hacia la América Latina en los próximos 5 años? Combatir el narcotráfico fue la respuesta preferida por los estadounidenses con 39%, comparada con 26% promedio en América Latina. Las respuestas de los colombianos difieren sustancialmente de las obtenidas en los demás países. En Colombia combatir el narcotráfico obtuvo el porcentaje más bajo de la muestra: 16%. Por otro lado, 24% de los colombianos seleccionaron

"ayudar a respetar los derechos humanos" como la función más importante de los Estados Unidos. Esta cifra fue la más alta de la muestra y contrasta con 11% entre los entrevistados en los Estados Unidos y 18% promedio para América Latina. Es de notar además que 17% de los colombianos respondieron "todos los anteriores", comparados con 11% de los estadounidenses y 10% del promedio latinoamericano. Estas respuestas en Colombia reflejan la complejidad de la problemática colombiana y no un desdén por la importancia de las drogas ilegales.

Algunas preguntas sobre drogas ilegales son de gran importancia para Colombia. La primera es la referente a si las políticas contra el narcotráfico deben dirigirse contra los consumidores o los vendedores. Las respuestas en los Estados Unidos fueron: 21% consumidores, 63% vendedores, 14% ambos igual, 2% no tiene opinión. El promedio latinoamericano arrojó los resultados siguientes: 12%, 63%, 21% y 1% respectivamente. En solamente tres países latinoamericanos menos del 61% de los entrevistados consideraron que las políticas debían dirigirse hacia los vendedores: Chile 54%, Bolivia 50% y Colombia 39%. En forma converso, en Colombia el 25% de las respuestas señalan que las políticas deben dirigirse hacia los consumidores. Este porcentaje es el más alto y es más del doble del promedio latinoamericano de 12%. Estos resultados muestran que una abrumadora mayoría considera que las políticas deben encaminarse a atacar a los vendedores y que las opiniones de los colombianos difieren sustancialmente de las del resto de entrevistados, no solamente en los Estados Unidos sino en todo el continente.

La segunda pregunta: ¿Qué países tienen más culpa: los que consumen (o compran) o los que producen (o venden)? obtuvo resultados semejantes. Las respuestas en Estados Unidos fueron 53% venden, 29% consumen, 17% ambos por igual, 1% no tiene opinión. Los porcentajes correspondientes para el promedio latinoamericano fueron 55, 20, 25 y 1 y los colombianos 25, 42, 33 y 1 respectivamente. En todos los países, excepto Colombia, las respuestas culpan mucho más a los países vendedores y productores que a los compradores y consumidores. Es notable que en el Perú 51% culpa a los vendedores y 25% a los consumidores mientras que en Bolivia se da un empate estadístico: 37% culpa a los consumidores y 36% a los productores. Solamente en Colombia la culpabilidad se percibe de manera opuesta.

Es notable la semejanza en las respuestas a las dos preguntas anteriores en los Estados Unidos y Latinoamérica en referencia a la culpabilidad de vendedores y productores. Los porcentajes son iguales y, excluyendo a Colombia, los de Latinoamérica darían ligeramente superiores a los estadounidenses. Sin embargo, hay diferencias en las respuestas referentes a la culpabilidad de los consumidores. En Estados Unidos, siguiendo su tradición puritana, se culpa más a los consumidores que en Latinoamérica, mientras que en esta región "ambos por igual" obtiene un mayor porcentaje.

La tercera pregunta: ¿Está Ud. a favor o en contra de que los Estados Unidos impongan sanciones a los países que no combaten con fuerza al narcotráfico? vuelve a mostrar las diferencias entre las percepciones de los colombianos y el resto del hemisferio. En los Estados Unidos las respuestas

fueron 72% a favor, 23% en contra y 5% no sabe. En Latinoamérica éstas fueron 65%, 28% y 7%. En este caso el apoyo latinoamericano a las sanciones es menor que en los Estados Unidos, aunque aun así es abrumadoramente alto. Los porcentajes colombianos fueron muy distintos a los del resto del hemisferio: 34, 62 y 4 respectivamente. Es notable que en Perú y Bolivia las mayorías también aprueban las sanciones. Los porcentajes correspondientes para Perú fueron 64 a favor, 28 en contra y 9 no sabe. En Bolivia éstos fueron 51, 46 y 3, respectivamente.

La pregunta: ¿Esta Ud. de acuerdo con la frase: los Estados Unidos hacen todo contra el narcotráfico? tuvo una respuesta positiva entre un 49% de los estadounidenses y un 55% de los latinoamericanos. El mayor porcentaje latinoamericano se debió a las respuestas en Centroamérica y en el Pacto Andino, excepto Colombia donde sólo un 37% estuvo de acuerdo. En este caso las respuestas positivas colombianas fueron mucho más bajas que las del resto de países.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Las opiniones y percepciones que se tienen sobre la temática de las drogas ilegales en los Estados Unidos están altamente influenciadas por el tradicional puritanismo estadounidense que demoniza a las drogas psicoactivas y considera a los consumidores como personas moralmente débiles y a los productores y traficantes como individuos perversos. Las políticas antidrogas promovidas por los Estados Unidos hacen parte de una "guerra" inspirada por elementos morales

que dificulta y muchas veces imposibilita su evaluación y debate. Aunque la gran mayoría de los entrevistados para este estudio concuerdan respecto al fracaso de las políticas anti-drogas promovidas durante los últimos 30 años, todos consideran que no es práctico criticarlas abiertamente. En otras palabras, las políticas estadounidenses han adquirido una dinámica propia que las mantiene aunque fallen.

La base moralista de las políticas estadounidenses conjugada a la tradicional visión de los Estados Unidos como un país asediado por enemigos, lleva a que el problema del consumo de drogas psicoactivas ilegales se atribuya en una proporción importante a causas externas. Dentro de este contexto las drogas ilegales han sido percibidas por la corriente predominante de la sociedad norteamericana como una amenaza externa.

Internamente, el enfoque moralista lleva a políticas altamente punitivas. Como lo expresaron varios entrevistados, el pueblo estadounidense apoya el encarcelamiento de muchos ciudadanos aun por crímenes no violentos asociados a las drogas psicoactivas. No en vano la construcción de cárceles ha sido la rama de la construcción más dinámica durante los años noventa.

El conocimiento sobre las estructuras de los mercados de drogas en los Estados Unidos y Europa es bastante deficiente, lo cual contribuye en parte al fracaso de las políticas. Éste es un punto que Colombia y el resto de los países principalmente productores y traficantes debe resaltar en sus tentativas con los países principalmente consumidores.

Las tendencias del consumo mundial muestran una disminución en la importancia de los Estados Unidos como mercado de drogas, la cual se espera continúe en el futuro cercano. Además, el porcentaje del mercado representado por las drogas sintéticas ha estado aumentando. Estas tendencias permiten esperar que en el futuro, las políticas antidrogas de los Estados Unidos y Europa deberán cambiar de foco y concentrarse más en temas de consumo.

La terminación del período del presidente Samper y la elección de Andrés Pastrana han eliminado el conflicto abierto entre partes de los gobiernos de los Estados Unidos y Colombia. Sin embargo, Colombia no puede esperar cambios sustanciales en las políticas antidrogas estadounidenses. El conflicto con Ernesto Samper desapareció, pero las políticas continúan.

Colombia no puede esperar mucho apoyo internacional frente a los Estados Unidos. Primero, aunque en Europa las drogas no se demonizan como en los Estados Unidos, tampoco se condonan. De hecho, muchos europeos ven con buenos ojos la presión de los Estados Unidos sobre los países latinoamericanos productores de drogas psicoactivas. Segundo, los latinoamericanos ven cada vez más a la industria ilegal colombiana como una amenaza a sus sociedades. Tercero, los Estados Unidos no están interesados en multilateralizar las políticas antidrogas a menos de que sea dentro de un sistema que expanda sus propias políticas.

En general, es poco lo que Colombia puede hacer para mejorar su posición internacional con relación a las drogas ilegales. Las diferencias de poder entre los Estados Unidos y

Colombia colocan a este país en una posición de notable desventaja frente a aquél. Algunas medidas como el fortalecimiento y profesionalización del servicio exterior y de su embajada y cabildeo en Washington pueden facilitar mejores relaciones entre los dos países, pero no eliminar la responsabilidad colombiana por la producción ilegal.

Colombia no puede eludir varias realidades que trascienden las diferencias de poder e injusticia en las relaciones internacionales: primero, el consumo de drogas psicoactivas ilegales genera altos costos sociales y es temido por la mayoría de la población en todos los países, incluso Colombia. Las encuestas en Latinoamérica muestran que Colombia está aislada del resto de países en el sentido de que es el único país en que la gran mayoría responsabiliza a los consumidores de drogas mucho más que a los productores. En el resto, la responsabilidad se coloca abrumadoramente en los productores. Los problemas colombianos pueden inspirar alguna simpatía en el exterior, pero no eliminan la responsabilidad por la producción de artículos que ningún productor toleraría que consumieran sus hijos.

Segundo, la industria ilegal ha originado un altísimo nivel de corrupción dentro del sistema político. Esto ha generado una gran desconfianza internacional que ha restado credibilidad a la diplomacia y políticas colombianas. Por un lado ha llevado a que los Estados Unidos seleccione cautelosamente las personas e instituciones y establezca relaciones con algunas partes del Estado mientras ataque a otras, y por otro, a que el resto del hemisferio no apoye al país frente a los Estados Unidos.

Tercero, políticas estadounidenses como la certificación, odiosas en Latinoamérica, continuarán en el futuro.

El que Colombia se enfrente a estas realidades es posiblemente positivo. El país por décadas ha evadido enfrentarse a sus problemas más profundos. Es posible que las presiones externas contribuyan a que la sociedad colombiana finalmente se vea forzada a resolver sus problemas fundamentales.

“Este excelente texto, que incluye un ensayo de Francisco Thoumi y otro trabajo conjunto de Álvaro Camacho y Andrés López, es un volumen indispensable que muestra de manera clara y contundente el lugar al que han llegado Estados Unidos y Colombia en la “guerra contra las drogas”: en el extremo del despeñadero, producto de un conjunto de políticas costosas e improductivas en materia de narcóticos, Washington y Bogotá (con el silencio notable de Europa y la ausencia notoria de Latinoamérica) parecen próximos a un desastre de incalculables proporciones para Colombia.”

(Tomado del prólogo de Juan G. Tokatlian)