

## I. LOS MERCADOS ILEGALES: LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA DEMANDA DE DROGAS PROHIBIDAS

—You cannot call this “the war on drugs”.

—Why not?

—Because war ends.

Diálogo entre dos policías  
de la serie televisiva *The Wire*, cap. 3

Todos los bienes y servicios que una sociedad demanda están permitidos hasta que una ley o disposición jurídica ordene lo contrario. Muchas drogas están prohibidas porque hay una decisión de alguna institución legítima que así lo establece, mientras que otros consumos de productos potencialmente nocivos como el cigarrillo no lo están. Cuando la demanda por bienes y servicios no permitidos es importante, o si el uso de un bien causa daño social, las sociedades reaccionan estableciendo una prohibición, es decir, una sanción moral o legal. Siglos de pensamiento filosófico, jurídico y sociológico han desarrollado las bases conceptuales para estas normativas.

La prohibición, sin embargo, no implica la eliminación de la demanda de un bien. En efecto, las normas pueden incidir en restringir el acceso a un bien y, en algunos casos, hacerlo casi imposible. Sin embargo, cuando un bien es muy demandado, la prohibición no logra, en general, una contención importante, porque para atender esa demanda se desarrollan los mercados paralelos o ilegales. Aunque esto es bastante obvio, no se ha estudiado en profundidad el impacto que la prohibición ha tenido en el desarrollo de los mercados de drogas en América Latina.

Este continente produce toda la cocaína que se consume en el mundo (unas 700 toneladas al año), cerca de un tercio del cannabis (marihuana y otros) y un creciente número de las llamadas drogas sintéticas (UNODC, 2013). Asimismo, al menos uno de cada diez latinoamericanos adultos ha consumido marihuana el último año (unas cuarenta millones de personas) y al menos uno de cada cincuenta ha consumido cocaína o alguno de sus derivados (unas diez millones de personas, especialmente jóvenes) (UNODC, 2014). Esto se traduce en un mercado importante de bienes con gran demanda y, por supuesto, como en cualquier mercado, habrá quienes estén dispuestos a extraer rentas de este negocio.

La paradoja de los mercados ilegales es que la prohibición incrementa el costo del bien demandado y también la utilidad para quien lo produce o lo vende

Es decir, la prohibición genera mayores ganancias para quienes deciden entrar al negocio. Por lo tanto, cuanto más estricta sea la prohibición, y si la demanda permanece constante, mayores serán las ganancias de los vendedores y traficantes. Más aún, la prohibición en estas condiciones engendra más incentivos que inducen a personas y grupos a entrar al negocio. Este capítulo explica esta lógica y presenta algunos datos que permiten cuantificarla.<sup>1</sup>

#### 1. ALGUNAS HERRAMIENTAS TEÓRICAS

Los mercados prohibidos crecen si existe una demanda importante y una oferta que la acompañe. Como en cualquier mercado, el precio es la variable que ajusta este equilibrio entre la oferta y la demanda. Los mercados ilegales más importantes de los últimos años han sido: las drogas, la prostitución, algunos tipos de juego y apuestas, la trata de personas (que excede la prostitución), el robo y tráfico de bebés, entre otros.

Es importante distinguir entre mercados ilegales y actividades ilícitas. Por ejemplo, el contrabando es una actividad ilícita porque evade impuestos para re-

<sup>1</sup> Para un mayor desarrollo de esta lógica de mercados ilegales en las drogas, véase el capítulo 4 de CAF (2014).

ducir el costo de bienes, sin embargo, en general, los productos que se comercializan no están prohibidos. Lo mismo sucede con la piratería, que también viola la ley a partir de la adulteración de productos legales. La relación entre mercados ilegales y la evasión impositiva también es compleja. Por supuesto que todas las transacciones de bienes prohibidos no pagan impuestos. Pero la evasión tributaria en sí, aunque ilícita, no prescribe la circulación de bienes y servicios que la ley taxativamente prohíbe. En resumen, los mercados ilegales son aquellos que comercializan productos cuya circulación la ley prohíbe. El mercado de las drogas es el más grande de todos.

Como se ha dicho, una de las características centrales de la prohibición es que aumenta el precio de los bienes, debido a distintos factores, entre los que se destacan:

- Las sanciones y los castigos afectan los precios. Dado que quien comercializa un bien prohibido asume un riesgo de ser sancionado, el valor subjetivo de ese riesgo se traslada al valor del bien. Allí donde las sanciones son más severas, *ceteris paribus*, el precio de la droga es mayor. El costo de 1 gramo de cocaína en Estados Unidos o en Europa es hasta diez veces mayor que en las grandes urbes de América Latina. En parte, esta diferencia de precio refleja el elevado costo que pagan quienes son detenidos por comerciar drogas en los países del norte.

- La prohibición restringe la oferta. Dado que los Estados buscan controlar los mercados ilegales, la disponibilidad de las drogas es menor. En Estados Unidos, donde varios estados han legalizado parcial o totalmente la comercialización de marihuana, se incrementó la oferta y la competencia, y esto produjo una reducción importante de su valor de venta de al menos un 30% en un año, por el efecto de la prohibición sobre los precios explicado en el apartado anterior (CDOR, 2014).

- La prohibición incrementa los costos operativos. Además de los obvios gastos adicionales en que incurren quienes producen, transportan y comercializan drogas para eludir a las autoridades (o en ocasiones sobornarlas, lo que también incrementa los costos), la prohibición obliga a resolver conflictos por mecanismos extrajudiciales que acarrear costos adicionales, especialmente la violencia. Aunque existen otros factores que inciden en el precio, en este libro se abordará, sobre todo, el efecto de estos tres.

La demanda por drogas prohibidas en América Latina creció en las últimas dos décadas. El capítulo II presenta datos que muestran esta tendencia. Es decir que, a pesar de ciertas fluctuaciones, existe una demanda sostenida de sustancias prohibidas. El crecimiento del narcotráfico y del consumo no parece correr peligro frente a la prohibición. Por el contrario, como veremos en el capítulo III, está produciendo

grandes ganancias para ciertos agentes del mercado, y en muchos países ha generado nuevos incentivos para que jóvenes con escaso capital laboral se sumen a las filas del narcotráfico.

## 2. CONTROL DE LA OFERTA Y DEMANDA INELÁSTICA

Una de las características más sobresalientes de los mercados ilegales de drogas es que la demanda parece ser bastante inelástica, esto es, que la demanda agregada de este bien se altera muy poco por su precio. Para la mayoría de los bienes transables, cuando sube el precio de un bien, baja la demanda. Esto también ocurre con las drogas prohibidas, pero en mucha menor escala. La evidencia internacional muestra que los precios de venta al menudeo son muchísimo más altos que los costos de producción y, sin embargo, la demanda agregada es sostenida. Becker, Murphy y Grosman (2004) sostienen que esta característica de demanda relativamente inelástica crea muchos problemas para su regulación y control.

Desde los años setenta se viene impulsando en Estados Unidos y luego en el resto del mundo una serie de políticas de control bajo el nombre de "guerra contra las drogas" (véanse los capítulos VI y VII). Estas políticas se basan en medidas punitivas que buscan elevar los costos de las operaciones de dro-

gas y, por lo tanto, generar un precio de mercado muy alto. En condiciones normales, un precio alto de cualquier bien reduce la demanda. De esta manera, la política de persecución penal y los controles férreos buscan reducir el mercado de las drogas elevando los precios a los consumidores. Sin embargo, ¿qué sucede si la demanda es inelástica, es decir, si la demanda, por las razones que fueran, no se reduce en forma importante?

Este es un tema central que explica el escaso éxito que ha tenido hasta hoy la "guerra contra las drogas". Las políticas de la restricción de la oferta, es decir, aquellas que tratan de limitar la disponibilidad de drogas en el mercado, no han logrado menguar en forma significativa la demanda porque existen millones de individuos ávidos de consumirlas y, más importante aún, la evidencia muestra que están dispuestos a pagar cualquier precio por estos productos.

Hay quienes sostienen que esta política no ha fracasado, sino que si este mercado fuera regulado y los precios bajarán significativamente, la demanda agregada de drogas aumentaría, ya que habría más consumidores dispuestos a pagar por ella (Inciardi, 1993). Por ejemplo, estudios recientes en Estados Unidos, a propósito de la legalización de la marihuana en dos estados, estiman que su precio podría reducirse hasta en un 90%. Por lo tanto, esta baja "se debería compensar" con impuestos que eleven de nuevo el precio

de la droga.<sup>2</sup> Otro argumento hasta ahora poco desarrollado sugiere que una consecuencia de la política de restricción de oferta y el aumento de los precios de las drogas ha producido una "migración" a drogas menos puras y más tóxicas como son el paco o el crack en lugar de la cocaína, ya que sectores de bajos recursos no pueden afrontar un costo tan alto. Es decir que los precios elevados producen el efecto de "ajuste por calidad". En rigor, los consumidores no rempazan un tipo de droga por otras, por lo que se van formando mercados de consumidores con características propias.

En resumen, el precio tiene incidencia en el mercado de las drogas, pero no necesariamente como se anticipa en "mercados normales". Esto es porque la demanda parece tener alto nivel de "resiliencia". Un efecto central de este mercado prohibido será analizado en detalle a lo largo del libro: las consecuencias sociales de la restricción de la oferta frente a una demanda que tiene un grado importante de inelasticidad. Es decir, el efecto que tiene el apetito por consumir drogas frente a Estados agresivos que procuran controlar y prohibir su comercialización. Esta conjunción de restricción de oferta y demanda con baja

<sup>2</sup> Este es el argumento de Mark Kleiman, un especialista en políticas de drogas de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Véase Ylva Boj, "Notes for the Marijuana Market", en *The New York Times*, 4 de agosto de 2014.

elasticidad es la que produce los carteles de la droga, les genera ganancias extraordinarias y, en muchas ocasiones, cuando se conjuga con otros factores, produce importantes escaladas de violencia.

### 3. LA SEGMENTACIÓN DEL CONSUMO

Los mercados ilegales son ante todo mercados, es decir que funcionan con características similares a las de otros bienes legales. Uno de estos rasgos es la segmentación de los consumidores. Como con cualquier producto, las drogas tienen un universo de consumidores definido y es importante estudiarlo porque produce efectos importantes en el mercado en general y en las políticas públicas que se utilizan para neutralizarlo.

La demanda agregada por las drogas, como se indica, "esconde" la estructura interna del mundo de los consumidores. En primer lugar, hay que distinguir entre distintos tipos de usuarios. Por ejemplo, para el año 2012 en Estados Unidos más de 144 millones de habitantes de ese país habían alguna vez en su vida fumado marihuana. En ese mismo año, más de 41 millones lo había hecho en el último año y solo 23 millones habían consumido durante el último mes. Es decir, si bien un 43% de la población "probó" o consumió marihuana alguna vez en su vida, solo un 7% lo hizo en el mes último. Para la cocaína, el número de con-

sumidores es bastante inferior: 37,6 millones en la vida, 4,6 millones en el último año y 1,6 millones en el último mes (SAMHSA, 2012). Aunque aquí se utilizan datos de Estados Unidos, que son los más actualizados, las distribuciones (en términos de proporciones) son bastante similares en la mayoría de los países.

En segundo lugar, la fuerte diferencia entre consumidores del último año respecto a los del último mes señala que para la gran mayoría el consumo es de tipo recreativo, esto es, un consumo ocasional. Esto no significa que todos los consumidores del último mes sean consumidores frecuentes, sino que aquellos que consumieron el último año pero no lo hicieron el último mes probablemente no deban ser considerados adictos.

Una tercera distinción es de suma importancia. Existe una relación inversa entre el número de usuarios y la cantidad de droga que estos consumen. Rydell, Caulkins y Everingham (1996) muestran que el 23% de quienes consumen cocaína lo hacen con mucha frecuencia y consumen un 78% del total de cocaína del mercado. En forma resumida llamaré a esta la relación 80-20. Es decir, un 80% de los usuarios solo consumen un 20% del total del producto en el mercado, mientras que el otro 20% consume un 80% del total de la cocaína. En forma muy esquemática, se puede afirmar que si el número de consumidores de cocaína en Estados Unidos es de 4,6 millones, que

consumen unas 300 toneladas al año, podemos concluir que aproximadamente un millón consumen 240 toneladas, y los otros 3,6 millones cerca de 60 toneladas. Para la marihuana, un estudio del estado de Colorado, donde hace poco tiempo se legalizó, arroja que el 87% del consumo total lo motorizan un 30% de los usuarios de esa droga (Light *et al.*, 2014). Esta dimensión subestudiada del mercado de las drogas tiene una importancia fundamental para las políticas públicas, ya que permite focalizar las medidas en los sectores más vulnerables y quienes mueven con su alta demanda la dinámica de los mercados ilegales.

En cuarto lugar, el consumo de las drogas prohibidas es muy heterogéneo en su distribución. Como es sabido, los jóvenes tienden a exhibir tasas de mayor consumo. Por ejemplo, mientras que la proporción de personas que habrían consumido drogas el último mes en Estados Unidos fue el 9,2% en 2012, para la categoría etaria de 16 y 17 años la proporción fue del 16,2%, y para la de 18 a 20 años fue del 23,9%. Es decir, los jóvenes de 18 a 20 años tienen casi tres veces más probabilidad de consumir drogas respecto a la población general. Casi uno de cada cuatro jóvenes de esa edad ha probado alguna droga durante el último mes (SAMHSA, 2012). Aunque no existen datos iguales para la región, es muy probable, como se verá en el capítulo II, que la distribución etaria en el consumo no sea muy distinta.

En resumen, el mercado ilegal de drogas afecta en forma diferenciada y produce efectos dispares de política pública. Como cualquier otro producto, este mercado atrae a distintas poblaciones y segmentos de consumo. Es decir, a pesar de la prohibición, este mercado tiene rasgos muy similares al de otros productos legales.

#### 4. EL APETITO POR EL CONSUMO

El uso de sustancias prohibidas ha venido creciendo en todo el mundo y también en América Latina. Esto no significa que todas las drogas tengan una tendencia al alza. La demanda de algunas fluctúa o disminuye, aunque el número de consumidores de drogas prohibidas en el mundo en el año 2012 fue cerca de 240 millones de personas (aproximadamente el 5% de la población entre 15 y 64 años). El número de consumidores desde fines de los años noventa aumentó alrededor de veinte millones (UNODC, 2014: 1). En el capítulo II se presentan datos y tendencias que cuantifican el consumo de droga en los países de América Latina. En esta sección se describen algunos de los fenómenos asociados al aumento del consumo.

(Por qué el uso de drogas tiene una tendencia ascendente? Aunque el objetivo de este libro no es analizar el porqué de las drogas, en esta sección se mencionan

algunas de las causas que están asociadas a este fenómeno en expansión. Por ejemplo, aquellas que están relacionadas a la oferta, o sea a la disponibilidad y al acceso a las drogas, y otras a la demanda, o sea a las motivaciones individuales agregadas que impulsan el consumo.

En primer lugar, las drogas son un producto entre muchos otros cuyo consumo crece. Es decir, la relativa prosperidad y el crecimiento económico de las últimas décadas en el mundo han generado un aumento importante del consumo de miles de bienes y servicios. La mayor disponibilidad de recursos permitió a millones de personas consumir más productos, entre ellos, las drogas.

En segundo lugar, a pesar de que la gran mayoría de las personas no consume drogas prohibidas, muchos jóvenes experimentan con ellas alguna vez, un subgrupo de ellos las adopta como consumo recreativo y solo algunos de estos usuarios se convierten en adictos. La experimentación constituye un espacio o rito de iniciación bastante generalizado, y que luego desarrolla distintas trayectorias individuales, desde el desistimiento hasta la adicción.

En tercer lugar, si bien históricamente ciertas drogas transitaron miles de kilómetros desde la producción al consumo (por ejemplo, el opio producido a fines del siglo XIX en China y consumido en Europa o en Estados Unidos), lo cierto es que con el impulso y el

abaratamiento de los costos en el comercio internacional, así como el desarrollo de mercados vibrantes, se ha facilitado la disponibilidad de drogas para el consumo masivo. Hoy casi cualquier sustancia se encuentra fácilmente en cualquier centro urbano del mundo a precio internacional, a diferencia de hace cincuenta años.

En cuarto lugar, existe una enorme literatura que analiza las motivaciones intrínsecas de ciertos individuos a usar drogas, ya sea como esparcimiento, escapismo, etc. (Goldstein, 2001; MacCoun y Reuter, 2001 y Mares, 2006). No se considera aquí esta dimensión tan importante, aunque es preciso remarcar que detrás de los niveles de consumo agregado existe un gran apetito entre ciertos individuos de usar drogas como insumos para enfrentar la realidad social circundante.

Las drogas son para muchos usuarios un típico elemento de la sociedad de consumo que genera el placer individual de usufructuar un bien y, además, son productos muy particulares cuya exhibición pública, dada la prohibición, no es alentada. Sin embargo, las drogas prohibidas pueden ser exaltadas en ambientes de contracultura, en espacios homogéneos, en grupos definidos, etcétera.

Por último, y tal vez esta sea la característica más importante que explica los altos niveles de consumo, las drogas tienen poderes estimulantes, alucinógenos, sedativos, entre otros, que producen gran placer individual y que operan como paliativo y/o recreación. Al

igual que el alcohol, y en cierta medida el tabaco, las drogas prohibidas activan centros nerviosos que provocan distintos tipos de sensaciones que muchas personas buscan alcanzar por diversas razones. Por ello, son un gran atractivo de placer que solo se neutraliza por las consecuencias nocivas que pueden ocasionar.

En resumen, hay una gran variedad de causas que explican la explosión del consumo de drogas. Sin embargo, no existen trabajos que concluyan de forma determinante sobre la siguiente pregunta: ¿ha sido la oferta, es decir, el mayor acceso el que disparó un mayor consumo, o es, por el contrario, el mayor apetito por consumir (la demanda) lo que motivó una mayor producción y el desarrollo de nuevos puntos de venta? Como en muchos mercados, ya sean legales o ilegales, la evidencia apunta a un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda.

##### 5. LA PROHIBICIÓN: GANADORES Y PERDEDORES

Los mercados ilegales como el de las drogas producen de manera natural ganadores y perdedores. A diferencia de los mercados legales, en los ilegales no opera el derecho de propiedad tradicional y la justicia formal. Tampoco la competencia tradicional. En cambio, los encargados del control y el orden suelen tener un papel preponderante.

quien la ejerce, ya sea de reputación o de amenaza efectiva. El uso de la violencia resulta de esta ecuación costo-beneficio. Si el beneficio es importante, habrá mayor predisposición a utilizar violencia, siempre que el costo no sea excesivo. Es por ello que las drogas pueden incentivar violencia, ya que las utilidades esperadas son altas. Sin embargo, allí donde la aplicación de las leyes es efectiva y las sanciones son severas, se incrementa la probabilidad de detección y castigo, y por ello disminuye la violencia. Esto explica en parte por qué hay relativamente poca violencia en Europa y Estados Unidos, donde se comercializa la mayor cantidad de drogas ilegales.

Si bien la violencia puede ser constitutiva del negocio de las drogas, lo que importa son los distintos niveles que se pueden dar. En un primer nivel están las simples agresiones en la venta callejera, muy comunes en cualquier mercado. En un segundo nivel están las violencias circunscriptas entre actores directos del negocio (quienes se encargan de las ventas o del transporte, los traficantes, etc.), que incluyen las ejecuciones de vendedores minoristas y capos. Esta es una violencia entre bandas por el control del negocio. En un tercer nivel la violencia escala como resultado de la diversificación que produce el narcotráfico hacia otras actividades delictivas como son el secuestro, la extorsión y la trata de personas. Por último, existe un alto nivel de violencia cuando se llega

a una virtual "guerra" entre las autoridades legales y las bandas del narcotráfico.

El primer nivel es típico de mercados donde la aplicación de las leyes es fuerte, y rara vez hay casos de muerte en la disputa por puntos de venta y control de territorios. El segundo nivel muestra ya una violencia considerable debido a que se producen algunas ejecuciones que denotan luchas por plazas y rutas, pero sobre todo ajustes de cuentas. Es usual que estas ocurran en mercados en expansión donde aún no están consolidadas las plazas y las jerarquías dentro del negocio. En términos muy generales, esto ocurre en muchas ciudades del Cono Sur. El tercer nivel es la espiralización de la violencia y la diversificación, que, como se verá, ocurre en sociedades muy penetradas por el narcotráfico y donde el control gubernamental de la criminalidad colapsó, lo que permite a bandas autónomas o integradas a un cartel incursionar en otros "negocios" criminales rentables, con altísimos niveles de violencia. Honduras, Guatemala, México y Colombia presentan este escenario. Por último, la verdadera "guerra" contra las drogas aporta un estadio adicional de violencia cuando al nivel anterior se le agrega el esfuerzo estatal por reinstalar el orden público, a través del uso del ejército y cuerpos desarrollados exclusivamente para combatir a las bandas de narcotraficantes. Colombia y México son típicos ejemplos de este tipo de violencia.

Existen antecedentes que se asemejan. El mercado de la prostitución, que por décadas ha estado prohibida, le ha dado un gran poder a los policías, sin cuya connivencia y/o aprobación se restringía mucho el mercado. Como es sabido, la policía en muchas ocasiones obtenía rentas, o era directamente parte activa del negocio.

Un segundo grupo de actores son, por supuesto, los narcoproductores y traficantes. La prohibición "eleva" los costos de entrada, es decir, quien decide entrar a operar a este mercado ilegal debe asumir riesgos e invertir en costos materiales o físicos. Por ejemplo, la cocaína y la heroína requieren de amplios controles territoriales para la producción y el tráfico, y de inversiones considerables en precursores y plantas de procesamiento. La prohibición restringe la atomización y la competencia, y, dados estos altos costos de entrada, alimenta la concentración.

El natural incremento de los costos que produce la prohibición genera ganadores entre aquellos que tienen la capacidad coactiva para regular y/o sancionar, o bien aquellos dispuestos a pagar el costo de entrada y haber sido exitosos en la operación. En cambio, son claramente perdedores los consumidores que pagan precios muchísimo más altos que en mercados legales y aquellos que decidieron entrar al negocio de los narcóticos pero que no triunfaron y hasta pagaron ese intento con sus vidas o el encierro.

## 6. MERCADOS ILEGALES Y VIOLENCIA

El mercado de narcóticos tiene el potencial de ser productor de violencia. Sin embargo, no todos los mercados de drogas son violentos. Hay condiciones particulares que potencian o disparan la violencia. En los próximos capítulos se aborda de forma sistemática este tema. En esta sección solo se resaltan algunos aspectos de la relación drogas-violencia.

En primer lugar, los mercados ilegales como el de las drogas son potenciales focos de violencia dado que las partes no pueden dirimir litigios a través del derecho de propiedad y los tribunales de justicia.<sup>3</sup>

En segundo lugar, la violencia puede escalar cuando no hay instancias arbitrales de poder, como bandas organizadas, que controlan el mercado de la droga. Por ejemplo, la diferencia en los niveles de violencia por el tráfico de drogas entre las ciudades de Rosario y las villas de la Capital Federal en Argentina denota que probablemente en la primera hay una pugna entre bandas, mientras que en la segunda hay organizaciones más o menos hegemónicas que controlan el tráfico, aunque esto parece modificarse.

Por último, la violencia tiene costos materiales e inmateriales, pero también tiene beneficios para

<sup>3</sup> Esto ya ha sido muy estudiado; véanse, por ejemplo, Rothstein, 2005; Lagerloff, 2013 y Gambetta, 2009.

Las capacidades estatales no son el único factor que determina el pasaje de un nivel de violencia a otro. También incide la estructura interna del negocio (niveles de competencia entre actores), los antecedentes de violencia en ciertas zonas (Michoacán, el valle de Colombia, Río de Janeiro), la ubicación estratégica de las rutas del tráfico (Honduras, Guatemala y Venezuela), la súbita emergencia de ciertos mercados domésticos (Rosario, Fortaleza, Recife), los niveles de corrupción policial y la captura institucional (la frontera norte de México). Estos y otros factores interactúan para forjar equilibrios de baja o alta criminalidad. Estos equilibrios pueden ser estables o inestables. Los niveles uno y dos se pueden considerar de baja criminalidad y violencia, mientras que el tres y el cuatro constituyen los casos de mayor alarma social. Desde la perspectiva de la política pública, el gran desafío frente al narcotráfico es evitar el pasaje del nivel dos al nivel tres, o sea de baja a alta violencia, ya que revertir un equilibrio de alta a uno de baja violencia es muy difícil y costoso. En los siguientes capítulos se analiza en detalle este aspecto de los mercados de drogas ilegales.

#### 7. LA PROHIBICIÓN Y LA OPINIÓN PÚBLICA

La prohibición de la comercialización y del uso de narcóticos tiene larga data. En el caso de drogas como el

opio y la marihuana, desde principios del siglo XX; la cocaína, por su parte, tuvo una mayor circulación a partir de mediados del siglo anterior. Por lo general, las medidas restrictivas de consumos son emergentes de procesos sociales más profundos (Gusfield, 1986). En el caso del alcohol en Estados Unidos, la prohibición estuvo asociada al avance social de los inmigrantes católicos italianos y fundamentalmente irlandeses, y la consecuente reacción puritana de los llamados WASP (White Anglo-Saxon Protestants, los protestantes blancos anglosajones). En el caso de narcóticos como el opio, hubo un fuerte componente de género y de clase, ya que lo consumían en sus inicios y en su gran mayoría mujeres de clases acomodadas e inmigrantes de clases trabajadoras. Por lo general, las prohibiciones se encuadran en movimientos de "cruzadas morales", que denotan clivajes y fricciones en momentos de cambio social, en donde un sector social hegemónico percibe una amenaza simbólica al statu quo. Por lo tanto, la prohibición es además un emergente de procesos sociales más amplios en los que ciertos sectores sociales procuran preservar espacios de control social.

La comercialización de narcóticos, a excepción de la reciente iniciativa respecto a la marihuana en Uruguay, está prohibida en toda América Latina. Esto no significa que se persigue a todo consumidor, sino fundamentalmente a quienes fomentan el consumo (tra-

ficantes y vendedores). En algunos países, el consumo personal está despenalizado (es decir, no se considera delito la posesión y el uso personal de sustancias psicoactivas) y en otros casos se omite o no se sancionan estas conductas aunque la ley así lo indique. Pero es necesario destacar que en todos los países de la región los narcóticos están prohibidos. ¿Por qué?

Existen varias razones: la primera está relacionada con la salud. Las drogas son nocivas y, por lo tanto, la ley protege la salud de sus habitantes. No hay dudas de los efectos adversos de las drogas que pueden ocasionar la muerte de los usuarios, en particular, las llamadas drogas duras. En todo el mundo 183.000 personas perdieron la vida en 2012 por efecto directo de las drogas. En América Latina, donde el problema de adicciones no ha explotado, hay un nivel relativamente bajo de muertes por drogas, unas 4.200 al año, mientras que en Estados Unidos fueron 44.200 y en Europa, 16.200.<sup>4</sup>

También el consumo de marihuana, si bien por lo común no es letal, tiene efectos disruptivos que afectan la concentración y que son peligrosos para la conducción de vehículos bajo sus efectos. En Estados Unidos más de diez mil accidentes de tránsito por año

<sup>4</sup> Datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga (UNODC, por sus siglas en inglés) para el año 2012 citado por Villalobos (2015).

son ocasionados por conductores que estaban bajo la influencia del THC (tetrahidrocannabinol, el componente principal de la droga). Otras drogas como la heroína o el LSD son adictivas en grado sumo, y un alto consumo cercena las capacidades individuales, ataca el aparato de inmunodeficiencia y, en ciertas ocasiones, hasta puede provocar la muerte del individuo.

Aunque hay mitos y exageraciones, está claro que las drogas prohibidas son nocivas para la salud. Sin embargo, el alcohol o el tabaco son tanto o más nocivos que algunas drogas. El alcohol produce más muertes por accidentes de tránsito y por enfermedades que la marihuana, y el tabaco más muertes que la cocaína. ¿Por qué se insiste entonces con la prohibición?

Una segunda explicación es de salud pública. Quiénes apoyan la prohibición sostienen que gracias a ella los narcóticos se consumen en mucha menor proporción que el tabaco y el alcohol. Desde una perspectiva de salud pública y dado que la mayoría de los consumidores lo hacen en forma recreativa, el desafío es evitar que este gran número de usuarios no se tornen adictos, y que generen todo tipo de consecuencias adversas.

Un tercer factor social son los llamados "efectos colaterales" de los narcóticos. Por lo general, las drogas, especialmente las adictivas, atentan contra el buen desempeño académico o laboral, generan dependencias y costos onerosos para el individuo y las familias e inciden adversamente en los entornos sociales.

Un cuarto y poco estudiado aspecto de la prohibición es el político-burocrático. Una vez que se establece la prohibición, hay muchas agencias y oficinas públicas que se interesan en mantenerla (Tokatlian 2010 y Bagley, 2001). Por ejemplo, hay quienes creen que una de las agencias en Estados Unidos que impulsa un fuerte control sobre el tráfico de drogas en América Latina es el llamado "comando sur" de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. El narcotráfico se ha convertido en una importante justificación para recibir recursos y presupuestos que de lo contrario irían a otros comandos de aquellas Fuerzas Armadas en el Medio o Lejano Oriente. También en América Latina, cada país tiene oficinas y agencias antinarcóticos interesadas en mantener prebendas burocráticas. La capacidad de gestión y de lobby de estas oficinas no debería ser subestimada.

Por último, una razón central de la prohibición es el abrumador apoyo social que tiene. El cuadro 1.1 muestra los niveles de aprobación a la prohibición. En democracia, los gobernantes y los candidatos lo saben muy bien y no desean antagonizar con sus bases electorales. Tal vez esto explique la gran paradoja de la resiliencia de la "guerra contra las drogas", que, a pesar de todos los esfuerzos y recursos empleados, no ha logrado frenar el avance de los narcóticos. Es posible que la popularidad de la prohibición esconda la causa de su persistencia. El cuadro 1.1 aporta evidencia a esta hipótesis.

CUADRO 1.1. La legalización de las drogas: grados de aprobación ciudadana (en porcentaje)

País	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Ns/Nc
Argentina	3,2	16,8	40,6	34,1	5,3
Bolivia	2,6	9,7	45,5	34,6	7,6
Brasil	6,6	13,7	12,6	64,5	2,6
Chile	4,2	12,3	47,9	28,9	6,7
Colombia	6,5	22,8	38,5	30,2	2
Costa Rica	6,7	16,5	25,4	43,8	7,6
Ecuador	3,3	17,4	24,8	49,3	5,2
El Salvador	6,2	21,2	39,8	28,1	4,7
Guatemala	4,1	9,9	50,4	28	7,6
Honduras	4,8	17,9	42,8	25,1	9,4
México	4,8	18	36,2	37,7	3,3
Nicaragua	1,8	8,7	45,8	30,6	13,1
Panamá	8,2	18,1	37,7	29,3	6,7
Paraguay	3,7	11,7	38,1	39,1	7,4
Perú	1,9	9,1	48,8	33	7,2
República Dominicana	7,3	19,8	33,6	34,4	4,9
Uruguay	6,6	23,9	41,7	17,2	10,6
Venezuela	5,8	13,3	9,6	55,4	15,9

Fuente: "Legalizar el consumo para combatir el narcotráfico", procesamiento de datos de Latinobarómetro, 2011.

## 8. LAS ESTRATEGIAS DE CONTROL

Las sociedades y sus gobernantes tienen un dilema: ¿qué hacer con las drogas? La mayoría de los países no han legalizado las drogas, aunque algunos han experimentado distintas medidas que conducen a una mayor tolerancia en el consumo y la circulación, especialmente con el cannabis. Todos los países ejercen algún tipo de control sobre estos mercados.

Los gobiernos pueden controlar las drogas por el lado de la oferta o por el de la demanda. El control de la oferta significa restringir o regular el acceso de las personas a las drogas. Esta ha sido la estrategia dominante, donde la prohibición ha sido la más sobresaliente. Pero experiencias como las de los *coffee shops* de Ámsterdam, donde está permitida la venta de marihuana para consumo personal, los programas de remplazo gratuito de jeringas para la heroína en Europa, o las políticas de despenalización del consumo o la posesión en la región son también medidas que intentan ordenar los mercados por el lado de la oferta.

Todas las alternativas del control de la oferta tienen debilidades. Las extremas (prohibición y legalización) producen efectos importantes. La legalización con seguridad producirá algún aumento en el número de usuarios, ya que los precios de la droga se abaratarán significativamente y ningún impuesto po-

90-1. menos trabajo de drogas si se legaliza  
drá compensar esta caída de precios sin ocasionar lo que se busca resolver: la emergencia de un mercado negro. En este sentido, MacCoun (2012) explica que la reducción de costos por una eventual legalización de la marihuana sería de cerca del 90% del valor actual del mercado. De intentar imponer un impuesto por una fracción de esta caída, debería ser de tal magnitud que seguramente generará incentivos para un nuevo mercado negro que busque "burlar" el costo impositivo tan alto.

La prohibición, como ya sabemos, produce también la proliferación de los mercados ilegales con sus consecuencias adversas (en especial, el crimen). Las alternativas intermedias también son problemáticas. Algunos autores (Mazzitelli, 2012 y Kilmer *et al.*, 2010) sostienen que la despenalización del consumo, en un marco general de prohibición, puede producir un aumento de la demanda y así un aumento del tráfico, ya que se incentiva a que un mayor número de consumidores demanden un bien en un mercado que por su naturaleza es ilegal.

Las políticas de control de las drogas pueden basarse en la demanda, es decir, en desincentivar el consumo de drogas y atender las consecuencias de su uso. Esta es una estrategia de salud pública, que, al igual que con el tabaco, el alcohol y otros consumos que pueden ser nocivos para la salud, procura limitar sus efectos y reducir su uso. Las campañas de pre-

vención basadas en educación, en apoyos selectivos en programas contra las adicciones y otros buscando contener y reducir la demanda de drogas, o al menos circunscribir sus efectos adversos en una población definida y atendida. Quienes apoyan la legalización por lo general, sostienen que el costo monetario de estas políticas es infinitamente menor al de la prohibición, que los impuestos por la venta legal de drogas generarían nuevos recursos y que, por lo tanto, la inversión en políticas de salud pública reducirá las externalidades negativas de la legalización. En este punto, Caulkins *et al.* (1999) afirman que los programas enfocados en la demanda son más costo-efectivos, es decir que cada dólar o peso invertido produce mejores resultados.

En los hechos, todos los gobiernos utilizan una estrategia bifronte: atienden el mercado de la droga por el lado de la oferta y también por el de la demanda. Existe una estrategia eminentemente prohibicionista de la oferta, pero también se asignan recursos y se elaboran programas para contener el apetito por el consumo. Los capítulos VI y VII desarrollan con mayor profundidad las políticas públicas antinarcóticas. El paradigma dominante durante los últimos cuarenta años ha sido el de la férrea restricción de la oferta. Sin embargo, hoy nos encontramos frente a una seria evaluación de tal paradigma. Distintas iniciativas internacionales plantean revisar los resultados de la prohibición

y los costos humanos del narcotráfico, a la vez que buscan explorar nuevas estrategias para atender un problema que en la región es bastante nuevo y que amenaza con constituirse en extremadamente serio: el crecimiento de grandes mercados domésticos.

En los próximos capítulos se desarrollan las características propias de los mercados ilegales de drogas en la región y los efectos que han tenido en la violencia, el crimen y las políticas públicas de los países.