

I. Las drogas ilícitas y el desarrollo económico

1. La heroína y la cocaína siguen siendo las drogas ilícitas que más repercusiones socioeconómicas tienen en todo el mundo en lo que respecta a la morbilidad, la mortalidad y la necesidad de administrar tratamiento, así como en valores monetarios. El tráfico ilícito de esas sustancias constituye la mayor parte del comercio mundial de drogas ilícitas en valores monetarios. Por consiguiente, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes examinó las repercusiones del cultivo ilícito de adormidera y de arbusto de coca y del tráfico ilícito y el uso indebido de heroína y cocaína en el desarrollo económico en general. También reconoce las repercusiones considerables de muchas otras drogas, principalmente el cannabis y las diversas drogas sintéticas. La Junta decidió centrar su examen en el desarrollo económico por ser éste un componente esencial del desarrollo humano.

A. Beneficios a corto plazo de la producción y el tráfico ilícitos de drogas

2. En el medio rural de muchos países la industria de las drogas ilícitas crea puestos de trabajo en el sector agrícola para un gran número de personas con aptitudes poco desarrolladas y escasa educación, por ejemplo, pequeños agricultores y trabajadores itinerantes. El comercio de drogas ilícitas también da empleo a laboratoristas, a distribuidores mayoristas, a los que se dedican al blanqueo de capitales, a distribuidores minoristas y a personas que actúan de correos. Esas oportunidades de empleo pueden ser importantes desde el punto de vista económico para los países en que hay cultivo ilícito y también altos niveles de desempleo.

3. A corto plazo, proporcionar actividades generadoras de ingresos podría considerarse económicamente favorable. Se calcula que a fines del decenio de 1980 alrededor del 3% de la población rural de Bolivia y el Perú se dedicaba a la producción de drogas ilícitas, y que en el Afganistán y en Colombia un porcentaje análogo de la población rural hacía lo propio a fines del decenio de 1990. Sin embargo, se considera que en las zonas en que existían cultivos ilícitos el porcentaje de la población local que se dedicaba a éstos era mayor que a nivel nacional y podría haber sobrepasado el 20%.

4. Apenas unos pocos, principalmente los que organizan el comercio de drogas ilícitas, obtienen grandes ganancias de ese cultivo; la gran mayoría de las personas, incluso muchos de los que se han beneficiado en un primer momento, se ven perjudicadas por esa actividad ilícita. A largo plazo, la industria de las drogas ilícitas provoca graves problemas que en definitiva socavarán el desarrollo económico del país de que se trate.

B. Estimación del ingreso generado por la producción y el tráfico ilícitos de drogas

5. El ingreso generado por la producción y el tráfico ilícitos de drogas y las repercusiones de ese ingreso en la economía de los países no se pueden calcular con exactitud. Las estimaciones que se hacen tienen por objeto dar una idea del orden de magnitud de las consecuencias económicas que esas actividades pueden tener a corto y a largo plazo para los países en cuestión.

El tráfico ilícito de drogas genera ingresos considerables en los países desarrollados

6. En 2001, el valor total del cultivo ilícito de adormidera para el productor se calculó en unos 400 millones de dólares de los Estados Unidos y el de coca (en función de los precios de la base de coca) en unos 700 millones de dólares¹. El valor total de los dos cultivos ilícitos (1.100 millones de dólares) parece insignificante cuando se compara con el ingreso agrícola total de los países en cuestión (unos 86.000 millones de dólares); únicamente representa un promedio de alrededor del 1,3% de ese ingreso. En algunos países, los ingresos derivados de la producción de drogas ilícitas pueden representar más del 5% del ingreso agrícola total.

7. El valor de los cultivos ilícitos de adormidera y coca para el productor en 2001 (1.100 millones de dólares) también es relativamente escaso comparado con otras macromagnitudes. Únicamente en los Estados Unidos de América, los costos relacionados con las drogas ilícitas ascendieron en 2000 a unos 161.000 millones de dólares, cifra que comprende

110.000 millones de dólares de pérdida de productividad y 15.000 millones de dólares en concepto de atención de la salud². Así pues, los ingresos totales de los agricultores que se dedican al cultivo clandestino de arbusto de coca y de adormidera en todo el mundo podrían constituir menos del 1% de los costos relacionados con las drogas ilícitas en uno solo de los países en que se abusa de éstas.

8. El ingreso agrícola derivado de la producción ilícita de coca y adormidera constituyó únicamente el 2% de la asistencia mundial para el desarrollo correspondiente al año 2000 (53.700 millones de dólares)³. La conclusión que se puede extraer de este análisis es que, con un aumento del 2% de la asistencia mundial para el desarrollo orientado directamente a las zonas en que existen cultivos ilícitos, se podrían compensar los déficit de los agricultores que pasan a dedicarse a la producción legítima. El problema que se podría crear al prestar esa asistencia, sin embargo, es que los agricultores se sintieran tentados a dedicarse en primer lugar al cultivo ilícito para ser compensados posteriormente por dejar de hacerlo.

9. El ingreso agrícola global derivado de los cultivos ilícitos constituye apenas una pequeña fracción de los presupuestos de fiscalización de drogas de los países más afectados por el uso indebido de éstas. Por ejemplo, en los Estados Unidos el presupuesto federal de fiscalización de drogas ascendió a 18.000 millones de dólares en 2001⁴. Además, los estados asignaron más de 15.000 millones de dólares en sus presupuestos para ese fin. Así pues, la cifra total de 33.000 millones de dólares asignada en los presupuestos federal y de los estados a la fiscalización de drogas es unas 30 veces mayor que los ingresos de los agricultores que se dedican a la producción ilícita de coca y adormidera.

10. Se calcula que en los Estados Unidos los gastos en concepto de cocaína y heroína ascendieron en 2000 a 36.000 millones y 12.000 millones de dólares, respectivamente; esos gastos sumados representaron el 76% de lo gastado en total en drogas ilícitas en ese país⁵. Se calcula que en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte los toxicómanos adquirieron heroína y cocaína por valor de 3.900 millones y 3.600 millones de dólares, respectivamente; lo que se gastó en las dos sustancias juntas representó el 68% de los gastos totales en concepto de drogas ilícitas realizados en ese país⁶.

Alrededor del 20% de los heroínómanos y del 29% de los cocainómanos de Europa occidental se encuentran en el Reino Unido. Extrapolando los datos correspondientes al Reino Unido a Europa occidental en su conjunto, cabría estimar los gastos de Europa occidental en concepto de heroína y cocaína en unos 20.000 millones y unos 12.000 millones de dólares, respectivamente.

11. Se calcula que tanto en los Estados Unidos como en Europa occidental, que son los principales mercados de drogas ilícitas, se gastaron 48.000 millones de dólares en cocaína y 32.000 millones de dólares en heroína. Esas estimaciones, que se consideran moderadas, indican que únicamente el 1% de la suma que en definitiva gastan los adictos en todo el mundo para alimentar sus hábitos se percibe como ingreso agrícola en los países en desarrollo.

12. El 99% restante del ingreso generado a nivel mundial por las drogas ilícitas es percibido por los grupos de narcotraficantes que actúan en diversos puntos de la cadena. Las ganancias generadas en los países desarrollados suelen representar de la mitad a los dos tercios de las ganancias totales del tráfico ilícito de drogas y son mucho mayores si se tienen en cuenta los ingresos extraordinarios derivados de la adulteración de heroína y cocaína con otras sustancias. El grueso de las ganancias no se percibe en los países en desarrollo, sino en los países desarrollados.

13. De los datos correspondientes a los dos primeros trimestres de 2000 se desprende que alrededor del 74% de las ganancias devengadas por la venta de cocaína y heroína en los Estados Unidos se generaron en el propio país⁷. En 2000 se obtuvieron allí 36.000 millones de dólares de ganancias con la venta de cocaína y heroína (27.000 millones y 9.000 millones de dólares, respectivamente). Ese mismo año, en los países en desarrollo el envío de cocaína y heroína a los Estados Unidos generó de 12.000 millones a 13.000 millones de dólares. Si bien las ganancias generadas por el tráfico de heroína y cocaína en los Estados Unidos son elevadas en valores absolutos, resultan modestas cuando se expresan como porcentaje del producto interno bruto (PIB) de ese país (el 0,4%). Aun cuando se sumen las ganancias del tráfico de otras drogas, la cifra aportada a la economía no sobrepasaría los 50.000 millones de dólares, es decir, el 0,5% del PIB. En cambio, en algunos países en desarrollo en que las ganancias son considerablemente menores en

valores absolutos, si éstas se expresan como porcentaje del PIB, son mucho mayores que en los Estados Unidos.

Escasa generación de ingresos en los países en que se desarrolla el cultivo ilícito

14. Los ingresos generados por el cultivo ilícito de arbusto de coca y de adormidera dependen de la cantidad de materia prima que se transforme en productos finales, descontando las cantidades incautadas del tráfico ilícito y las pérdidas sufridas durante el proceso de transformación. Otro parámetro importante es la participación de los grupos delictivos locales en operaciones internacionales de tráfico ilícito y el porcentaje de los fondos generados por éstas que son repatriados o se gastan en el país.

15. Se pueden obtener buenas aproximaciones del ingreso generado por el cultivo y el tráfico ilícitos en diferentes países con un cálculo simplificado en el que la producción real, transformada en el producto final, se multiplica por los precios medios de distribución al por mayor en los países vecinos. Este criterio se basa en que, con pocas excepciones (por ejemplo, el caso de Colombia), los grupos delictivos de los países en que se producen drogas ilícitas suelen desempeñar un papel menor en el narcotráfico internacional. Su participación se limita mayormente al tráfico ilícito dentro del país y a enviar drogas ilícitas a países vecinos. En 2001, el aporte global de fondos relacionados con las drogas a la economía nacional de los países en desarrollo productores de drogas ilícitas ascendió a unos 3.800 millones de dólares, según los cálculos del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)⁸. En algunos países, como el Afganistán, Myanmar y la República Democrática Popular Lao, el ingreso de fondos provenientes del cultivo ilícito de adormidera a la economía nacional es relativamente elevado en comparación con el PIB de esos países. En cuanto a la producción de coca y cocaína expresada como porcentaje del PIB, Colombia y Bolivia ocuparon los dos primeros lugares. Se calcula que en los últimos años la producción y el tráfico ilícitos de drogas constituyeron del 10% al 15% del PIB en el Afganistán y Myanmar, del 2% al 3% en Colombia y la República Democrática Popular Lao, algo más del 1% en Bolivia y menos del 1% en los demás países.

16. En general, los beneficios económicos totales de la afluencia de capitales derivados de la producción ilícita de drogas a la economía de un país pueden ser mayores que la corriente de capital inicial debido al efecto residual de esa corriente. Así pues, para comprender las posibles repercusiones de la actividad en la economía, es importante tener en cuenta el efecto multiplicador de las sumas invertidas inicialmente. Por ejemplo, una gran parte del ingreso agrícola relacionado con las drogas se utiliza para adquirir bienes y servicios con objeto de atender a las necesidades diarias de los productores, lo que, a su vez, proporciona a los comerciantes locales más ingresos que se utilizan para adquirir otros bienes y servicios. En cada ciclo de gastos la población dispondrá de nuevas sumas, que variarán de un país a otro, principalmente en consonancia con las tasas de ahorro y de importación (gastos en concepto de artículos importados expresados como porcentaje del PIB).

17. La tasa media de ahorro de los países de bajos ingresos es del 20% del ingreso y la tasa media de importación es del 26%. Si se combinan esas dos tasas, el efecto multiplicador esperado sería de 2,45%⁹, lo que daría lugar a un poder adquisitivo total inicial de unos 9.300 millones de dólares a partir del ingreso inicial de 3.800 millones de dólares.

18. En el caso de la producción ilícita de drogas, hay varios factores que indican que el efecto multiplicador real del ingreso generado por el comercio de drogas ilícitas será inferior al derivado de una actividad legítima comparable. Las pautas de consumo de los narcotraficantes en un país en que se producen drogas ilícitas se caracterizan por un nivel elevado de consumo suntuario debido al estilo de vida que llevan. Los narcotraficantes también suelen adquirir más artículos importados que la población en general, lo que aumenta considerablemente la tasa media de importación. Teniendo en cuenta los artículos que suelen adquirir los grupos de traficantes de drogas, se calcula que los gastos en concepto de artículos importados ascenderían al 80% de los gastos totales. El efecto multiplicador derivado de los gastos de los narcotraficantes para la actividad económica legítima podría descender entonces de la estimación original de 2,45 a 1,55.

19. Por consiguiente, el ingreso de los traficantes generado por las drogas aportaría alrededor del 36%

menos al desarrollo de la economía local que el ingreso generado por los productos lícitos. Si se desglosan los ingresos globales en concepto de drogas que reciben los países productores de opio y hoja de coca (3.800 millones de dólares en 2001) en ingresos de los agricultores (1.100 millones de dólares) e ingresos de los narcotraficantes (2.700 millones de dólares), la aplicación de las diferencias del efecto multiplicador puede dar lugar a un poder adquisitivo total de los agricultores de 2.700 millones de dólares a partir de los 1.100 millones de ingresos (utilizando el multiplicador 2,45). Además, el poder adquisitivo total de los narcotraficantes, a partir de los 2.700 millones de dólares de ingresos, sería de 4.200 millones de dólares (utilizando el multiplicador 1,55). En consecuencia, el poder adquisitivo generado por el producto del comercio de drogas ilícitas (6.900 millones de dólares, a partir de 3.800 millones de dólares) sería aproximadamente una cuarta parte menos de lo esperado. De todos modos, aun cuando el efecto multiplicador sea inferior de lo que habría sido si el dinero aportado a la economía nacional hubiese provenido de una actividad legítima, los resultados netos, desde un punto de vista puramente económico a corto plazo, siguen siendo positivos.

C. La producción ilícita de drogas impide el crecimiento económico a largo plazo

20. Contrariamente a la noción generalizada de que el ingreso generado por la industria de las drogas ilícitas fomenta automáticamente el desarrollo económico, no hay indicio alguno de que la expansión del cultivo ilícito haya dado lugar al mejoramiento de la situación económica en general ni al de ninguno de los indicadores de desarrollo más amplios a nivel nacional. Si bien hay pruebas de que la venta de drogas ilícitas puede fomentar el desarrollo económico a corto plazo, subsiste la duda de que pueda promover un proceso de desarrollo sostenible a largo plazo. En los países en que se han producido drogas ilícitas se ha comprobado una declinación del crecimiento económico.

21. En la subregión andina, el aumento del cultivo de arbusto de coca en Bolivia y el Perú en el decenio de 1980 y en Colombia en el decenio de 1990 no dio lugar a una aceleración general del crecimiento económico de esos países. Si bien el cultivo de arbusto de coca aumentó en Colombia en la segunda mitad del

decenio de 1990, la expansión económica perdió impulso e incluso llegó a ser negativa a fines del decenio, en tanto que la producción ilícita de hoja de coca se intensificaba considerablemente¹⁰. En Bolivia y el Perú, pese a la disminución de la producción de hoja de coca, la expansión económica se aceleró a lo largo de la mayor parte del decenio de 1990 y llegó a superar el promedio de los países de América Latina. En el período comprendido entre 1998 y 1999 la expansión económica de Bolivia y el Perú, si bien modesta, siguió superando el promedio de los países de América Latina, en tanto que la de Colombia declinó, pese al aumento del cultivo de arbusto de coca.

22. La situación es análoga en el Asia sudoccidental en los casos en que hubo variaciones en la producción de adormidera. Si bien no existen datos fidedignos acerca del desarrollo económico del Afganistán en los dos últimos decenios, hay suficientes pruebas de que el crecimiento económico de ese país ha sido negativo desde que se inició allí el cultivo ilícito de adormidera a gran escala. No cabe duda de que el nivel de vida ha venido declinando desde entonces. El aumento impresionante de la producción de opio, que convirtió al Afganistán en el mayor productor de opiáceos ilícitos del mundo a comienzos del decenio de 1990, coadyuvó a exacerbar la guerra civil, aunque es evidente que no contribuyó al desarrollo social y económico del país en general. En cambio, el Pakistán y la República Islámica del Irán, que redujeron o eliminaron completamente la producción de adormidera, registraron tasas positivas de crecimiento económico tanto en el decenio de 1980 como en el de 1990. El Pakistán informó de la mayor declinación de su producción de opio en el decenio de 1980, cuando tuvo la tasa de crecimiento económico más elevada del Asia sudoccidental (6,3% anual) y superó con creces la tasa de crecimiento mundial (3,4% anual). En la República Islámica del Irán, la tasa de crecimiento económico se recuperó en el decenio de 1990 sin necesidad de recurrir a opiáceos ilícitos.

23. En el Asia sudoriental se han observado las mismas pautas de desarrollo económico. En el decenio de 1980, la producción ilícita de opio de Myanmar se decuplicó, si bien al mismo tiempo el país registró la tasa más baja de crecimiento del PIB de la región. En el decenio de 1990, cuando la producción de opio disminuyó una tercera parte, el PIB aumentó hasta llegar a los valores registrados en los países vecinos. Si la producción ilícita de opio hubiese impulsado el

desarrollo económico, Myanmar no tendría el ingreso per cápita más bajo de la región en función de la paridad del poder adquisitivo.

24. Tailandia fue el primer país de la región que restringió drásticamente la producción ilícita de opio (que pasó de 146 toneladas en el período comprendido entre 1965 y 1966 a menos de 60 toneladas en 1982¹¹ y a 6 toneladas en 2000). Pese a la declinación de la producción ilícita de opio en el decenio de 1980, la tasa de crecimiento del PIB fue mayor que la de los países vecinos y actualmente Tailandia es uno de los países más desarrollados de la región.

25. Los datos correspondientes a la República Democrática Popular Lao y Viet Nam revelan el aumento de las tasas de crecimiento del PIB en el decenio de 1990 con respecto al de 1980, aumento que se produjo en los dos países paralelamente a la declinación de la producción de opio en el decenio de 1990.

26. De modo análogo, en el decenio de 1980 la producción ilícita de cannabis y opio aumentó en el Líbano, especialmente en el Valle del Bekaa, impulsada por la guerra civil, el desmoronamiento de las instituciones del Estado y las diversas milicias que intentaban utilizar el narcotráfico para financiar sus actividades. Si bien no se dispone de estimaciones fidedignas sobre el crecimiento económico de ese país en el decenio de 1980, cabe suponer que la destrucción de la capacidad productiva dio lugar a un crecimiento negativo. En el decenio de 1990 las autoridades prohibieron con éxito la producción ilícita de drogas. Al imponerse la prohibición, el PIB aumentó el 7,7% anual, tasa de crecimiento que supera con creces el promedio mundial (2,5% anual) y el promedio del Oriente Medio y el África septentrional (3,0% anual)¹².

27. No existen pruebas, por cierto, de que el aumento de la producción ilícita de drogas esté vinculado necesariamente a la declinación de la actividad económica en general. Las drogas ilícitas son sólo uno de los muchos factores que determinan el desarrollo económico. La declinación económica y el escaso crecimiento suelen derivarse de situaciones de inestabilidad general que, a su vez, pueden dar lugar al aumento del cultivo y el tráfico ilícitos debido a la deficiente estructura de administración y de gobierno de un país, en tanto que la buena gestión de los asuntos públicos redundaría en beneficio de la economía.

28. La explicación más obvia de la relación inversamente proporcional que existe entre la producción ilícita de drogas y el desarrollo económico es que dedicarse al cultivo ilícito ha sido, en muchas partes del mundo, una reacción ante el empeoramiento de las condiciones económicas. Es el caso de la expansión de la producción ilícita de coca y del cultivo ilícito de adormidera en la subregión andina y en Asia en el decenio de 1980. Esa reacción defensiva no resuelve las tensiones sociales subyacentes ni los problemas de desarrollo de la sociedad. De hecho, puede perpetuarlos y, con el tiempo, convertirse ella misma en el principal impedimento del desarrollo. El surgimiento de una economía basada en las drogas puede dar lugar a la desestabilización del Estado, del orden político, de la economía y de la sociedad civil.

D. Desestabilización del Estado

29. La desestabilización del orden político guarda relación con la capacidad de la industria de las drogas ilícitas de financiar campañas electorales y actos de corrupción, así como la subversión, el terrorismo y la delincuencia organizada, y puede desvirtuar el clima de las inversiones y la base necesaria para adoptar decisiones macroeconómicas acertadas.

30. La desestabilización del Estado suele ser la consecuencia más grave de la existencia de una gran industria de drogas ilícitas en un país. Si bien los fondos generados por el tráfico ilícito de drogas en los países en desarrollo tal vez no sean suficientes como para crear un auge económico, suelen ser más que suficientes para promover la corrupción del orden político. Los grupos subversivos pueden descubrir que el narcotráfico es una fuente lucrativa de ingresos; en algunos países, como el Afganistán, Colombia y Myanmar, la producción ilícita de drogas ha estado vinculada a las guerras civiles y se ha nutrido de éstas.

31. Una de las principales consecuencias de la desestabilización de un país es la disminución de las inversiones. Una vez que se ha puesto en peligro la seguridad de las inversiones legítimas, el entorno comercial se deteriora y se debilitan las perspectivas de nuevas inversiones. Al declinar las inversiones, queda comprometido el progreso económico y social y, por ende, el desarrollo a largo plazo. En los países de la subregión andina, por ejemplo, la producción ilícita de

coca disminuyó a medida que aumentaban las tasas de inversión, y viceversa.

32. Otro problema conexo es la dificultad de adoptar decisiones racionales de política económica cuando prosperan las economías clandestinas impulsadas por las ganancias ilícitas. En esas condiciones, la información económica de que se dispone en un país puede inducir a error (véanse los párrafos 34 y 35 *infra*). En consecuencia, se adoptan decisiones económicas equivocadas, lo que redundará en detrimento de la credibilidad del Estado y distorsiona el clima de las inversiones.

E. Desestabilización de la economía

33. La desestabilización de la economía adopta diversas formas: a) socava las decisiones macroeconómicas encaminadas a contrarrestar la corriente de ganancias ilícitas, lo que genera tipos de interés elevados y el desplazamiento de las inversiones legítimas; b) genera un tipo de cambio sobrevaluado como resultado del ingreso de ganancias ilícitas, lo que disminuye las exportaciones legítimas; c) promueve los negocios ilegales y la competencia desleal, lo que entraña crear obstáculos para el comercio legítimo; d) fomenta el consumo suntuario a expensas de las inversiones a largo plazo; e) promueve las inversiones en sectores no productivos, y f) exagera la desigualdad en materia de distribución de ingresos.

34. A nivel macroeconómico, la existencia de una economía clandestina de gran envergadura puede socavar gravemente la adopción de decisiones fundadas por parte de los encargados de formular políticas. Si bien la gestión macroeconómica es difícil hasta en las circunstancias más propicias, resulta casi imposible cuando en una economía circula profusamente dinero proveniente de drogas ilícitas. La gestión macroeconómica es particularmente difícil cuando se han de introducir cambios en la política económica, por ejemplo, medidas de austeridad para controlar la inflación o planes de diversificación de las exportaciones. En esas circunstancias, el dinero devengado por las drogas ilícitas tiende a neutralizar la acción del Estado, ya sea impidiendo obtener un resultado previsto, prolongando el marco cronológico para la estabilización macroeconómica u obligando al gobierno a adoptar medidas demasiado drásticas que generan desempleo y malestar social.

35. La reacción ante la presión inflacionaria suele dar lugar a la introducción de políticas monetarias más rigurosas que provocan la declinación de la oferta de dinero y el aumento de los tipos de interés. Sin embargo, esas políticas sólo resultarán fructíferas si la economía reacciona de una manera previsible ante los cambios introducidos. No obstante, cuando se dispone de ganancias ilícitas en grandes cantidades, la sobrepresión económica puede continuar y puede registrarse una inflación marcada aun cuando se aplique una política monetaria restrictiva. Eso puede inducir a las autoridades a adoptar medidas monetarias aún más drásticas y otras medidas económicas restrictivas. Durante ese proceso, la empresa legítima, que no tiene acceso a esos fondos ilícitos, puede verse excluida del mercado debido a los altos tipos de interés y tal vez no se registren nuevas inversiones legítimas.

36. Otra forma de desplazamiento se deriva del tipo de cambio sobrevaluado, consecuencia de la afluencia de ganancias ilícitas a un país. Las exportaciones legítimas se ven desplazadas sistemáticamente por las exportaciones de drogas ilícitas. Los tipos de cambio sobrevaluados también plantean problemas a la industria nacional que produce para el mercado local, ya que los productos nacionales se sustituirán cada vez más por productos importados. Así pues, los tipos de cambio sobrevaluados pueden llevar a la ruina a sectores enteros de la economía que, una vez desaparecidos, puede ser difícil restablecer.

37. Las empresas financiadas en forma ilícita pueden excluir del mercado a competidores legítimos ofreciendo bienes y servicios a precios más bajos. Esas empresas suelen actuar como sociedades "de fachada" participando (o aparentando participar) en el comercio legítimo para encubrir el blanqueo de capitales. En esos casos, los bajos precios no sólo no entrañan eficiencia, sino que pueden desplazar del mercado a empresas legítimas mucho más eficientes y poner a sectores enteros en manos de empresas ilegales. Esa situación es particularmente problemática cuando se disuade de entrar al mercado a nuevos competidores.

38. Las pautas de gastos de los grupos de narcotraficantes crean otros problemas para el desarrollo a largo plazo. Se suelen caracterizar por un consumo suntuario (costosos automóviles, yates, equipo electrónico y prendas de vestir, generalmente importados) a expensas de la inversión e incluso en desmedro de las inversiones que de otra forma se

habrían realizado. Por ejemplo, el hecho de que se consuman tantos artículos importados puede desequilibrar la balanza comercial y obligar a los bancos extranjeros a aumentar el riesgo crediticio del país, lo que genera tipos de interés más altos en general y, por ende, la contracción de las inversiones.

39. Los narcotraficantes también suelen adquirir armas. Eso no sólo impide la inversión en bienes de capital, sino que también contribuye a propagar el miedo y la violencia, lo que agrava todavía más la situación del entorno empresarial en general.

40. Cuando los grupos de narcotraficantes invierten sumas considerables en la economía, suele tratarse de inversiones orientadas a sectores mayormente no productivos, como el sector inmobiliario y ciertos lugares de entretenimiento (casas de juego y prostitución y negocios similares). Muchas de esas inversiones no constituyen una base sólida para el desarrollo a largo plazo; tienen como único objetivo la obtención de ganancias a corto plazo o el blanqueo de capitales. Por ejemplo, las inversiones en el sector inmobiliario suelen ser especulativas y no se utilizan productivamente, ya que tienen por objeto elevar los precios u ocultar ganancias ilícitas. Esa clase de inversiones puede actuar en detrimento del poder adquisitivo de las comunidades locales.

41. Otro aspecto negativo de las inversiones derivadas del producto de las drogas ilícitas es su falta de continuidad. Una gran parte de la inversión depende realmente de la continuidad de la operación ilícita. Habida cuenta de su carácter ilegal, la operación puede ser desbaratada en cualquier momento y las inversiones pueden declinar o desaparecer debido a la acción de la fuerza pública y el enjuiciamiento penal. Como consecuencia de esto, varias zonas de producción y tráfico ilícitos de drogas han pasado por ciclos de auge y declinación pronunciados.

42. Otra consecuencia importante del establecimiento de una industria de drogas ilícitas es no sólo la perpetuación, sino también la acentuación de la desigualdad del ingreso, que originalmente puede haber sido una de las causas para dedicarse a la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Las drogas ilícitas no son la única razón para que se modifique la distribución de los ingresos, si bien suelen ser uno de los factores coadyuvantes. Esto es tanto más problemático cuanto que se considera que esa desigualdad es la causa de diversos problemas sociales

a que hacen frente muchos países, entre ellos la producción y el tráfico ilícitos de drogas, lo que crea un círculo vicioso. Dicho de otro modo, la propia desigualdad del ingreso es, al parecer, un factor importante que impulsa a las personas a participar en la industria de las drogas ilícitas, si bien la existencia de esa industria fomenta la desigualdad.

43. La desigualdad del ingreso se ve acentuada no sólo por los grupos de narcotraficantes que acumulan fortunas, sino también por sus pautas de gastos, especialmente por su deseo de adquirir tierras. Si los pequeños agricultores no están dispuestos a vender sus tierras voluntariamente, se utilizan métodos de intimidación para obligarlos a hacerlo. El resultado puede ser una reforma agraria a la inversa, caracterizada por la distribución de las tierras entre unos pocos establecimientos agrícolas importantes por pequeños agricultores que no tienen la educación ni las aptitudes necesarias para desplazarse hacia otros sectores de la economía.

44. De modo análogo, los actos de violencia relacionados con las drogas constituyen un factor de disuasión de las inversiones, con lo que reducen las posibilidades de empleo y de generación de ingresos. Lo mismo ocurre con el turismo, cuyo valor añadido, en circunstancias normales, tiende a diseminarse entre muchas personas. Los delitos relacionados con las drogas también tienen repercusiones considerables en los miembros de los sectores más pobres de la sociedad, que tienen menos posibilidades de protegerse, en tanto que los miembros de los grupos de altos ingresos pueden sufragar equipo y servicios de seguridad. Además, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada va consumiendo los escasos recursos públicos y reduce, de un modo u otro, los fondos de que se dispone para bienestar social y servicios.

45. En la información que brinda el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*¹³ parecen confirmarse las tendencias mencionadas. El examen de la relación de los ingresos de los más ricos (el 20% de la población) con los de los más pobres (otro 20% de la población) indica que en la subregión andina la desigualdad del ingreso aumentó en el último decenio. En Colombia, los más ricos ganaron 16 veces más que los más pobres en el período comprendido entre 1980 y 1994 y 20 veces más en la segunda mitad del decenio de 1990.

La desigualdad del ingreso también aumentó, aunque en menor medida, en el Perú, donde la relación pasó de 10 a 12, y en Bolivia, donde pasó de 9 a 12. Así pues, la desigualdad del ingreso de los tres países de la subregión andina superó el promedio mundial y en Colombia la relación superó las registradas en Venezuela (18), Panamá (15) y el Ecuador (9). También fue más pronunciada en los tres países andinos que en los siguientes países desarrollados: Estados Unidos (9); Australia y Reino Unido (7); Austria, Francia, Países Bajos y Suiza (6); Alemania, Bélgica, Canadá y España (5); Dinamarca, Noruega y Suecia (4) y Japón (3). Puede ser interesante observar, además, que existe una fuerte correlación entre la desigualdad del ingreso y el número de adictos crónicos, lo que constituye una medida indirecta del volumen de la industria de las drogas ilícitas en los países desarrollados. Si bien en los Estados Unidos se registra el mayor número de adictos crónicos per cápita del mundo y en el Reino Unido uno de los más elevados de los países de Europa occidental, el número es relativamente escaso en países que tienen una escasa desigualdad de ingresos, como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia¹⁴, y el abuso crónico de drogas al parecer es incluso menor en el Japón. Con todo, es necesario estudiar la causalidad más a fondo.

F. Desestabilización de la sociedad civil

46. La industria de las drogas ilícitas no sólo puede desestabilizar al Estado y a la economía, sino también a la sociedad civil, como resultado del aumento de la delincuencia (guerras de pandillas, secuestros o extorsión), la degradación del capital social, el debilitamiento del imperio de la ley, la corrupción de la elite o del orden político, el juego y la prostitución, el abuso de drogas y la pérdida de cohesión de la comunidad.

47. El principal síntoma o manifestación de la desestabilización de la sociedad civil es el aumento de los niveles de criminalidad, especialmente de los actos de violencia, lo que tiene repercusiones considerables en las pautas del consumo (por ejemplo, la necesidad de contratar servicios de seguridad) y en las libertades individuales (especialmente la libertad de circulación). La delincuencia relacionada con las drogas abarca los delitos cometidos con objeto de adquirirlas, las guerras

de pandillas, la violencia en los espacios públicos, la extorsión y el secuestro.

48. En los dos últimos decenios, la sociedad civil que ha resultado más desestabilizada por influencia del comercio de drogas ilícitas probablemente ha sido la de Colombia. En ese país, el número de homicidios aumentó de 17 por cada 100.000 habitantes en el período comprendido entre 1973 y 1975 (es decir, antes de que el país se involucrara en el negocio mundial de la cocaína) a 63 por cada 100.000 habitantes en 1988, durante la etapa inicial de la guerra del cartel de Medellín contra el Estado¹⁵. Esa cifra aumentó considerablemente a unos 80 por cada 100.000 habitantes, en 1992, a medida que se intensificaba la lucha contra el cartel de Medellín, y declinó en 1993 y 1994 de resultados del desmantelamiento gradual de éste, y una vez más en 1995, como consecuencia del desmantelamiento del cartel de Cali. En 1997, el último año sobre el que se dispone de datos comparables a nivel internacional, la cifra correspondiente a Colombia era de 58 por cada 100.000 habitantes, más baja, únicamente, que la correspondiente a Sudáfrica (61) y muchísimo más alta que las del Perú (10), los Estados Unidos (7), Chile (5), Italia (1,5), Alemania (1,4), Suiza (1,2) o el Japón (0,5)¹⁶.

49. Un período prolongado de delincuencia y violencia contribuye a la degradación del capital social de un país y, en general, compromete el imperio de la ley. En valores económicos, eso acrecienta el costo de las transacciones, ya que no se puede confiar más en que el Estado proporcione el marco necesario para éstas. La consecuencia del aumento del costo de las transacciones es una declinación general de la actividad económica y, por consiguiente, del bienestar de la sociedad en su conjunto¹⁶.

50. Otro elemento que contribuye a degradar el capital social es la corrupción, especialmente la de la elite política y la del orden político en general, que es otra manifestación del debilitamiento del imperio de la ley. Si bien ninguna sociedad es inmune a la corrupción, la existencia de volúmenes ingentes de fondos ilícitos la perpetúa. Eso también aumenta el costo de las transacciones y, por ende, socava las perspectivas de bienestar de la sociedad.

51. Por otra parte, la estructura social sufre una vez que las actividades ilegales pasan a ser la norma. Las ganancias fáciles devengadas por el tráfico de drogas

también sirven de estímulo para que los jóvenes abandonen los estudios. De esa forma, se crean incentivos para que toda una generación se vea privada de educación. Una sociedad sin posibilidades de educación no puede desarrollarse. El hecho de que las familias también se vean afectadas plantea un grave problema, ya que la familia es la base de la sociedad.

52. Contrariamente a lo esperado, las drogas producidas en forma ilícita en un país no se trasladan únicamente a mercados ilícitos ajenos a éste; la experiencia demuestra que la mayoría de los países en que se producen y desplazan drogas ilícitas tarde o temprano habrán de hacer frente a sus propios problemas de abuso de drogas debido a las consecuencias indirectas que suelen tener esas actividades. Los grupos de narcotraficantes locales que ayudan a realizar las operaciones de tránsito suelen ser remunerados en especie y venden las drogas ilícitas que reciben en pago con objeto de generar ingresos. Como muy rara vez tienen acceso a mercados extranjeros, las venden a nivel local. El abuso de drogas puede continuar también después de que se haya puesto freno a la producción local de drogas ilícitas; por ejemplo, en el Pakistán, tras haberse eliminado prácticamente la producción ilícita de adormidera en 2001, todavía se hace frente a un grave problema de abuso de heroína, ya que las importaciones del Afganistán sustituyeron la producción nacional.

53. De modo análogo, en Bolivia y el Perú el aumento de la producción de coca en el decenio de 1980 dio lugar a una intensificación marcada del abuso de basuco y, posteriormente, de cocaína. Pese a la declinación de la producción de coca que se produjo a fines del decenio de 1990, el uso indebido de la sustancia siguió siendo relativamente elevado. En Colombia, el uso indebido de cocaína aumentó a fines del decenio de 1990, paralelamente al aumento de la producción de coca. México y los países del Caribe también se vieron afectados por el aumento del uso indebido de cocaína cuando se empezaron a utilizar cada vez más como países de tránsito, al mermar el envío de cocaína directamente de Colombia a los Estados Unidos. Además, en los últimos años el uso indebido de cocaína se acrecentó en el Brasil y en Sudáfrica, que también sirven de países de tránsito. De modo análogo, la República Islámica del Irán, los países del Asia central y varios países de Europa oriental se han visto especialmente afectados por la

intensificación del abuso de opiáceos en los últimos años, al ser utilizados como países de tránsito por los traficantes de heroína.

54. El uso indebido de drogas, ya sea en los países desarrollados o en los países en desarrollo, crea una serie de problemas sociales que redundan en detrimento de la salud, la productividad y la educación y dan lugar al aumento de las tasas de criminalidad y de accidentes y a la desintegración de la familia. Todo esto escapa al alcance del presente examen y se ha analizado en otras publicaciones de las Naciones Unidas¹⁷.

55. La existencia de una gran industria de drogas ilícitas quebranta la cohesión de la sociedad, lo que comprende a la familia, a la comunidad y al Estado, y menoscaba gravemente el capital social. Sin un capital social, el desarrollo es imposible.

G. Consecuencias normativas

56. Los beneficios a corto plazo de la producción y el tráfico ilícito de drogas se ven neutralizados por pérdidas considerables a largo plazo. Es razonable que los gobiernos, aun cuando actúen únicamente en su propio interés, apliquen políticas para combatir la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Al parecer hay por lo menos dos razones para que esto no siempre ocurra:

a) Algunos gobiernos únicamente ven los beneficios a corto plazo y no reconocen las consecuencias negativas a largo plazo para el desarrollo. Eso da lugar a que no regulen el sistema financiero y a que no asignen fondos ni adopten medidas apropiadas para combatir la producción y el tráfico ilícitos de drogas;

b) La política de fiscalización de drogas algunas veces se concibe en un contexto nacional, sin tener en cuenta las consecuencias internacionales a largo plazo.

57. Existe un vínculo entre el desarrollo, por una parte, y la producción y el tráfico ilícitos de drogas, por la otra, así como entre las políticas de desarrollo y la fiscalización de drogas. Podría decirse que la fiscalización de drogas es realmente un requisito indispensable para el desarrollo, aunque el desarrollo económico puede ser una condición indispensable para

la eficacia sostenida en materia de fiscalización de drogas.

58. Si bien se dispone de pruebas empíricas en apoyo de la tesis de que la fiscalización de drogas realmente contribuye al desarrollo, hay menos certeza con respecto a la relación inversa, es decir, de que un alto nivel de desarrollo económico general sea una condición indispensable para la eficacia de la fiscalización de drogas. Las pruebas de que se dispone no son concluyentes. Se puede probar que el desarrollo, en diferentes contextos, alivia o agrava el problema de la droga:

- a) Un mayor nivel de desarrollo:
 - i) Significa más poder adquisitivo, más presiones en lo que respecta al rendimiento personal y más opciones de esparcimiento, lo que puede dar lugar a que se recurra más a sustancias psicoactivas;
 - ii) No obstante, también significa más recursos y más capacidad de prevención y tratamiento y de represión de las actividades ilícitas;
- b) Un bajo nivel de producción ilícita de drogas:
 - i) En los países que han tenido tasas elevadas de crecimiento económico en el último decenio se registra un bajo nivel de producción ilícita de drogas;
 - ii) No obstante, la producción ilícita de drogas también puede ser considerable en países que han alcanzado un alto nivel de desarrollo económico; sin embargo, como lo indica el análisis de las magnitudes de los ingresos relacionados con las drogas, la importancia de esa producción, expresada en función del volumen global de la economía, tiende a ser mínima en esos países.

59. El desarrollo económico es importante para la fiscalización internacional de drogas. Los países obtendrán beneficios a largo plazo eliminando la producción y el tráfico ilícitos de drogas, el uso indebido de éstas y el blanqueo de capitales, aunque eso entrañará gastos a corto plazo, tanto para el gobierno como para ciertos sectores de la sociedad. Es indispensable que la comunidad internacional ayude a los países necesitados a sufragar por lo menos una parte de esos gastos a fin de posibilitar la ejecución de planes de prevención del cultivo ilícito que generarían

ganancias a largo plazo. Ése debería ser el principio fundamental de la asistencia internacional, ya sea bilateral o multilateral, en la esfera de la fiscalización de drogas.

60. Si la cadena de fiscalización de drogas se desbarata en un país, puede correr peligro todo el sistema internacional de fiscalización de drogas. El adagio de que una cadena no es más fuerte que su eslabón más débil es aplicable especialmente a cualquier sistema multilateral como las Naciones Unidas y el sistema internacional de fiscalización de drogas del que es custodia. La acción unilateral, concebida en un contexto exclusivamente nacional, puede comprometer la integridad de todo el sistema.

61. La tendencia a definir un problema en términos exclusivamente nacionales y a corto plazo no es privativa de las actividades de fiscalización de drogas. La política de desarrollo suele estar concebida también en un contexto nacional y ha tenido consecuencias internacionales involuntarias (guerras comerciales, carreras armamentistas o problemas ambientales). En el decenio pasado se consideraba que la desreglamentación, la liberalización y la mundialización eran mecanismos encaminados a promover el desarrollo mundial. No obstante, esos mecanismos han tenido consecuencias involuntarias -la caída de los precios de las materias primas, el aumento del desempleo en algunas zonas, la migración y el aumento de las transacciones transfronterizas- que han contribuido a aumentar la producción y el tráfico ilícitos y el uso indebido de drogas.

62. El aparato de fiscalización de drogas establecido a nivel internacional puede hacer frente a las consecuencias de éstas sin poner en peligro los demás beneficios derivados de la cooperación internacional y del proceso de mundialización. Así pues, las tareas fundamentales del sistema internacional de fiscalización de drogas consisten en coordinar y racionalizar las medidas adoptadas para combatir la producción y el tráfico ilícitos de drogas y en alentar a los gobiernos a que aborden los problemas que éstas plantean, promoviendo la prevención y el tratamiento y aprendiendo de las mejores prácticas utilizadas. La respuesta internacional a la producción y el tráfico ilícitos de drogas también contiene un elemento que está consagrado en el Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y

desarrollo alternativo, aprobado por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (resolución S-20/4 E de la Asamblea General)¹⁸. En los programas de desarrollo alternativo se ayuda a los pequeños agricultores -que son un eslabón esencial de la cadena de producción y tráfico- a pasar del cultivo ilícito a generar ingresos por medios legítimos. Así pues, la fiscalización internacional de drogas contribuye a la consecución del objetivo de desarrollo sostenible a largo plazo contrarrestando los efectos colaterales negativos de la proliferación de la industria de las drogas ilícitas.

H. Conclusiones

63. En las actividades de fiscalización de drogas se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) Las drogas ilícitas generan ganancias a corto plazo para unos pocos y pérdidas a largo plazo para muchos;

b) El problema de la droga ha de considerarse en el contexto económico y de desarrollo de un país en general;

c) Existen mecanismos multilaterales arraigados para hacer frente al problema de la droga y al problema del desarrollo, y esos mecanismos deben estar mejor integrados, ya que no es posible lograr el desarrollo económico a largo plazo sin un sistema eficaz de fiscalización de drogas;

d) La producción y el tráfico ilícitos de drogas crean considerables oportunidades de empleo en los países en que reina la desocupación, aunque ponen en peligro el desarrollo del capital humano;

e) Los pequeños agricultores obtienen beneficios económicos a corto plazo de los cultivos ilícitos, si bien la suma de esos beneficios representa menos del 1% del volumen del comercio mundial de drogas ilícitas;

f) El 99% del valor añadido del comercio mundial de drogas ilícitas es generado por el tráfico nacional e internacional;

g) El grueso de las ganancias devengadas por el comercio de drogas ilícitas se percibe en los países desarrollados; sin embargo, las consecuencias económicas del problema de la droga se sienten mucho más en los países en desarrollo, en que el valor del comercio de drogas ilícitas representa un mayor porcentaje de la economía que en los países desarrollados;

h) En general hay una relación inversamente proporcional entre la producción ilícita de drogas y el crecimiento económico de un país;

i) La producción ilícita de drogas y las actividades económicas conexas comprometen el desarrollo económico a largo plazo debido a sus efectos de desestabilización del Estado, de la economía y de la sociedad civil.