

# **Respuesta del IDPC al Informe Mundial sobre las Drogas 2012 de la ONUDD**

Octubre de 2012



# Respuesta del IDPC al Informe Mundial sobre las Drogas 2012 de la ONUDD

Octubre de 2012

## Introducción

El 26 de junio de 2012, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) presentó en Nueva York su publicación estrella: el *Informe Mundial sobre las Drogas*.<sup>1</sup> Aunque lo habitual ahora es coordinar la presentación del *Informe* con el Día Internacional de la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas de la ONU y organizar actos simultáneos en varias capitales del mundo, podría decirse que el evento de este año en Nueva York tuvo mayor relevancia que en años anteriores, ya que se integró en la sesión de apertura de un debate temático celebrado en la Asamblea General bajo el título 'Drogas y delincuencia como amenaza al desarrollo'. Fue aquí, frente a las delegaciones nacionales reunidas, donde el presidente de la Asamblea General, Nassir Abdulaziz Al-Nasser, y el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, ofreció unas observaciones introductorias antes de que el director ejecutivo de la ONUDD, Yury Fedotov, compartiera una explicación más detallada del contenido del *Informe*.

El *Informe* de este año proporciona un impresionante conjunto de datos recopilados y analizados por la ONUDD, así como una panorámica de las últimas tendencias y de la situación actual relativa a las drogas en términos de su producción, tráfico ilícito y consumo, así como de las consecuencias del uso de drogas ilícitas en lo que respecta al tratamiento y las enfermedades y muertes relacionadas con dicho uso. El *Informe Mundial sobre las Drogas 2012* se presenta en un formato más accesible y sintético –la publicación de este año solo tiene 100 páginas, menos de la mitad que el año anterior–

y está dividido en dos grandes capítulos. A partir de los datos enviados por los gobiernos hasta el 31 de diciembre de 2011 (véase el cuadro 1), el primer capítulo examina las tendencias de los mercados. El segundo capítulo, en lo que representa fundamentalmente volver a la inclusión de un capítulo temático, presenta una perspectiva a largo plazo de las características y la evolución del 'problema contemporáneo de las drogas', así como de los principales factores que han incidido en el.

Aunque el contexto en que se presentó la publicación supuso que los comentarios del Sr. Fedotov en Nueva York quedarán enmarcados en gran medida en términos de delincuencia y desarrollo, su principal mensaje fue que las conclusiones del *Informe* revelan unos mercados de drogas ilícitas estables pero cambiantes. El *Informe* destaca que, con la excepción de los mayores niveles de producción de opio en Afganistán, 'la situación mundial del consumo, la producción y las consecuencias sanitarias de las drogas ilícitas no ha cambiado sustancialmente' (p. 1). Como veremos, este es un tema que concuerda con la priorización de la narrativa sobre la contención del mercado en el segundo capítulo. Sin embargo, la información detallada del *Informe* también apunta a cambios significativos, complejidades emergentes, variaciones regionales y flujos cambiantes no solo en los patrones de producción y tráfico, sino también en el uso ilícito de las sustancias fiscalizadas. Por ejemplo, aunque la producción de cocaína en Colombia ha disminuido, parece haberse producido un incremento en el cultivo

del arbusto de coca y la producción de cocaína en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Perú. Se nos dice que la producción de opio *podría* haber disminuido en México, pero que ha aumentado en Myanmar y en la República Democrática Popular Lao y que, superada la enfermedad que afectó a la adormidera del país en 2010, ha resurgido sustancialmente en Afganistán. Los datos del *Informe* también demuestran el aparente dinamismo de las organizaciones del tráfico ilícito de drogas a la hora de hacer frente a las perturbaciones naturales de los mercados y a las iniciativas emprendidas por las autoridades dedicadas a la fiscalización de estupefacientes en todo el mundo. Por ejemplo, los Estados costeros de África occidental se ven cada vez más afectados por actividades de tráfico.

Por otro lado, y como ya se ha señalado en *Informes* anteriores –y en las correspondientes respuestas del IDPC–, los patrones de prevalencia en varios niveles siguen cambiando. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el consumo de cocaína sigue a la baja, pero los datos indican que los usuarios están pasándose a otras sustancias, como la metanfetamina y los medicamentos de venta con receta (véase el cuadro 2).

El uso de nuevas sustancias psicoactivas (véase el cuadro 3) también está modificando la configuración y la naturaleza de los mercados de consumo. Mientras tanto, el aparente descenso en el mercado estadounidense de la cocaína se ha visto en cierta medida compensado por los incrementos registrados en Europa y quizá entre otras ‘poblaciones ocultas’ en otras regiones del mundo. En efecto, aunque en la presentación del *Informe* se comentó que este nos ayuda a tener ‘una visión completa del problema internacional de las drogas’,<sup>2</sup> la incertidumbre de los datos vuelve a ser un tema clave de toda la publicación (véase el cuadro 1).

A pesar de ello, ya en sus primeras páginas el *Informe* adopta una postura abiertamente defensiva sobre la eficacia del actual sistema internacional de control de drogas y las

convenciones en que se sustenta. En su Prefacio, el Sr. Fedotov hace referencia explícita a la necesidad de ‘avanzar al unísono’; ‘de lo contrario’, advierte, ‘corremos el riesgo de ir hacia atrás y no hacia adelante’ (p. iv). Estas palabras recuerdan a las que pronunció en su discurso inaugural del 55º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en que habló sobre la importancia del ‘cancionero de las convenciones’. En aquella ocasión, nos dijo que ‘como cualquier coro, debemos cantar en armonía. No podemos cantar desafinados. Ello exige un compromiso común por el que reconozcamos la importancia del cancionero de las convenciones’.<sup>3</sup> En este Prefacio, así como en el análisis que conforma el cuerpo del *Informe*, se repite ese llamamiento. Estas intervenciones no dejan lugar a duda de que la ONUDD entiende que el sistema de control de drogas corre el riesgo de venirse abajo. Según el Sr. Fedotov, todo cuestionamiento, como el procedente de Bolivia y, más recientemente –aunque desde otra perspectiva– Uruguay, que pudiera llevar a reformar los tratados supondría dar un paso atrás, mientras que seguir adelante entraña reafirmar un compromiso ciego en dichos tratados. El problema de esta postura –que quizá es comprensible viniendo del hombre que encabeza la agencia que es, en muchos sentidos, la cara pública del sistema de control de drogas– está en que ya es evidente que *no* estamos avanzando al unísono; es decir, que hay voces discrepantes en el debate del control de drogas que, aunque poco a poco, van afianzándose y cada vez son más abiertas y diversas. Algunos Estados miembros de la ONU opinan claramente que las convenciones de fiscalización de estupefacientes ya no pueden aportar las soluciones a sus dilemas nacionales, al menos tal como se interpretan en la actualidad.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, en estas páginas ofrecemos un resumen de los datos y los temas presentados en el *Informe* y allí donde procede, dado el contexto general de la situación en que se encuentra el marco de control de drogas de la ONU, un análisis crítico de ambos.

### Cuadro 1. El constante reto de los datos

Al igual que en los últimos informes, uno de los temas recurrentes de la publicación de este año (tanto en el texto principal como en la sección de metodología) es el hecho de que los datos son escasos, obsoletos o inexistentes, especialmente con respecto a regiones de creciente interés como África y Asia. La ONUDD subraya en las primeras páginas del *Informe* que 'quedan por resolver considerables problemas relacionados con la presentación de datos sobre las tendencias del consumo, la producción y el tráfico de drogas ilícitas' (p. 3). A continuación, se señala que 'Los principales problemas siguen siendo la disponibilidad y la presentación de datos sobre los distintos aspectos de la demanda y la oferta de drogas ilícitas en los Estados Miembros. *La falta de datos es particularmente aguda en África y en partes de Asia*, donde los datos sobre la prevalencia del consumo y las tendencias de las drogas ilícitas son, *en el mejor de los casos, vagos*. Otros aspectos como los precios y la pureza de las drogas, las pautas de incautación y de tráfico y las dificultades metodológicas para calcular, en algunas regiones, la producción ilícita de sustancias –en particular cannabis y estimulantes de tipo anfetamínico– constituyen trabas para el análisis y la elaboración de una perspectiva integral del *constantemente fluctuante mercado de drogas ilícitas*' (la cursiva es nuestra). Frente a tal dilema, la ONUDD se ve obligada a adoptar métodos de extrapolación que podrían inducir a error. Por ejemplo, aunque se trate de un intento bienvenido por alejarse de las comparaciones regionales, calcular el consumo de estimulantes de tipo anfetamínico en India mediante la imputación de datos de los países vecinos conlleva el riesgo de obviar diferencias culturales y circunstancias nacionales específicas.<sup>4</sup> Sobre este problema general, la ONUDD llega a la conclusión, pecando quizá de excesivo optimismo, de que 'la mayor parte de esos problemas puede superarse mediante esfuerzos sostenidos en las regiones y los países prioritarios a fin de apoyar y mejorar la reunión de datos de calidad sobre esos diferentes aspectos del consumo de drogas ilícitas. Sólo de esta forma podrán cuantificarse debidamente los altos y bajos del mercado mundial de drogas ilícitas' (p. 3).

Sin embargo, el hecho de que en las respuestas del IDPC al *Informe Mundial sobre las Drogas* se repita una y otra vez el problema de la precariedad de las respuestas de los cuestionarios para los informes anuales (CPIA) apunta a que se necesitan aún mayores esfuerzos en este ámbito clave. Este año, por ejemplo, la ONUDD envió CPIA a 192 Estados miembros y a 15 territorios. De estos, recibió 91 respuestas de la parte sobre 'Magnitud, características y tendencias del consumo de drogas' (CPIA, Parte III) y 94 respuestas de la parte sobre 'Magnitud, características y tendencias del cultivo para la producción de drogas y la fabricación y el tráfico de drogas' (CPIA, Parte IV). Esto supone una bajada con respecto a 2010, cuando la ONUDD distribuyó CPIA entre 195 países y 15 territorios, y recibió 107 respuestas sobre consumo de drogas y 106 respuestas sobre oferta ilícita. En 2011, la mejor respuesta llegó del continente europeo, ya que más del 80 por ciento de los Estados miembros de Europa respondieron al CPIA; en Asia, lo hizo más de la mitad (60 por ciento) y, en las Américas, más del 40 por ciento. En el caso de África, rellenó el cuestionario casi el 20 por ciento de los Estados miembros y, en el de Oceanía, solo lo hicieron dos de 14 países. Como en años anteriores, la calidad de la Parte IV es notablemente mejor que la correspondiente a la demanda de drogas. El análisis de las respuestas de la Parte IV revela además que el 86 por ciento se completó 'sustancialmente', frente al 61 por ciento de la Parte III.<sup>5</sup> Aunque cabe reconocer los muchos problemas que supone recopilar datos sobre ciertos grupos de drogas en algunos países –especialmente en aquellos en desarrollo–, la ONUDD solo podrá rebajar los niveles de incertidumbre de su publicación anual cuando mejoren las respuestas de los CPIA.

## La magnitud y los patrones cambiantes del consumo de drogas ilícitas

El *Informe* no desaprovecha ninguna ocasión para subrayar que el volumen de consumo mundial de drogas ilícitas se mantuvo estable durante cinco años hasta finales de 2010. Siguiendo con la práctica, ahora ya bien establecida, de presentar intervalos de datos en lugar de cifras exactas, la ONUDD calcula que entre el 3,4 por ciento y el 6,6 por ciento de la población adulta mundial (personas de 15 a 64 años) consumió alguna sustancia fiscalizada como mínimo una vez en el año anterior. Este

porcentaje equivaldría a una cifra aproximada de entre 153 y 300 millones de usuarios en 2010. Dentro de esta población, se estima que alrededor del 12 por ciento, entre 15,5 y 38,6 millones de personas, son 'consumidores problemáticos', ya sea 'con drogodependencia y/o trastornos relacionados con el consumo de drogas'; un grupo que 'sigue siendo motivo de especial preocupación' (p. 7; véase el cuadro 2). Como en años anteriores, este planteamiento supone reconocer, inevitablemente, que la mayoría de las personas que usan drogas controladas de forma ilícita no son consumidoras problemáticas.

### Cuadro 2. Consumo con fines no médicos de fármacos de venta con receta

Aunque no se dispone de cifras mundiales sobre el consumo con fines no médicos de los fármacos de venta con receta distintos de los opioides y las anfetaminas, se ha informado de que el uso de sustancias como tranquilizantes y sedantes (como las benzodiazepinas, diazepam, flunitrazepam o temazepam, la metacualona y los barbitúricos) constituye un problema sanitario cada vez más grave, con tasas de prevalencia que superan las de numerosas sustancias sometidas a fiscalización en muchos países (p. 3). En los Estados Unidos, por ejemplo, se comunicó una prevalencia durante toda la vida, anual y mensual del consumo con fines no médicos de fármacos psicoterapéuticos (en su mayoría analgésicos) del 20,4 por ciento, el 6,3 por ciento y el 2,7 por ciento, respectivamente, entre las personas mayores de 12 años en 2010. Este índice supera el de cualquier otra droga, excepto el cannabis. Se ha dado también un gran incremento en el uso de fármacos con fines no médicos en Australia. Por otro lado, aunque el consumo de drogas suele ser mucho mayor entre los hombres que entre las mujeres, el uso de tranquilizantes y sedantes con fines no médicos, en los países sobre los que se dispone de datos, constituye 'una notable excepción a la regla' (p. 3). Por ejemplo, según los datos de una encuesta realizada en Afganistán en 2009 por la ONUDD y el Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes, más del 10 por ciento de las personas que usaba drogas había consumido tranquilizantes sin receta médica en su vida, las mujeres que usaban drogas tenían el doble de probabilidad de consumir tranquilizantes que los hombres, y la mayoría de las mujeres que usaban drogas consumían tranquilizantes a diario. En otros países de Sudamérica, Centroamérica y Europa se dibujan panoramas parecidos (p. 13).

Cabe también destacar los datos que demuestran que, en general, en el ciclo de vida habitual de uso de drogas, se registra un fuerte descenso en la prevalencia durante toda la vida, la anual y la del mes anterior del uso de fármacos con fines no médicos a medida que aumenta la edad. Los datos sobre el uso no médico de tranquilizantes y sedantes en los países europeos sugieren, sin embargo, que el índice de abandono del consumo de este tipo de sustancias es mucho menor que el de otras drogas, especialmente entre las mujeres (p. 14). Hay también indicios de que estas sustancias se usan cada vez más en combinación con sustancias fiscalizadas más tradicionales, una forma de politoxicomanía 'destinada ya sea a potenciar o a contrarrestar sus efectos' (p. 3).

Teniendo esto en cuenta, las dos tipos de drogas cuyo consumo está más generalizado siguen siendo el cannabis y los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA). La prevalencia anual del cannabis en el mundo oscila entre el 2,6 por ciento y el 5,0 por ciento, lo cual supone entre 119 y 224 millones de consumidores adultos. El *Informe* señala que, aunque pueden darse cambios de uso entre la resina de cannabis y la hierba de cannabis, y hay indicios de la creciente popularidad entre los jóvenes de algunas regiones de la marihuana sintética, la prevalencia anual general del cannabis se mantiene estable. La prevalencia más elevada de cannabis se notificó en Oceanía (principalmente en Australia y Nueva Zelanda), con un intervalo del 9,1 al 14,6 por ciento de la población adulta. A esta región le siguen Norteamérica (10,8 por ciento), Europa occidental y central (7 por ciento), y África occidental y central (5,2 al 13,5 por ciento). Es importante señalar que, aunque la prevalencia estimada de uso de cannabis en Asia (1,0 a 3,4 por ciento) sigue siendo mucho menor que el promedio global, el tamaño de la población en esta región hace que los números absolutos (26 a 92 millones de personas) sean los más altos del mundo. Además, es de gran relevancia la noticia de que, en 2010, los expertos de muchos países de África occidental y central, África meridional, y Asia meridional y central percibieron incrementos en el uso de cannabis. Así, aunque la ONUDD sigue apuntando que 'los datos sobre uso de drogas ilícitas en África son limitados' (p. 11), se considera que el cannabis es la droga usada de forma más común en la región.

En lo que se refiere al segundo tipo de drogas más usadas a escala global, los datos sobre ETA, excluido el 'éxtasis', revelan unos niveles de prevalencia que oscilan entre el 0,3 y el 1,2 por ciento de la población adulta en 2010 (14,3 a 52,5 millones de usuarios). El incremento de informes sobre incautaciones de metanfetamina

en África Sudoccidental, Asia Central y Transcaucásica, así como ciertos informes sobre el consumo de sustancias ilícitas en otras áreas, está llevando a considerar que el uso de esta variedad podría estar aumentando en esas subregiones. Una vez más, y sin olvidar las limitaciones de los datos para la región, el uso de ETA también parece estar incrementándose en África.

Las cifras correspondientes a ETA no incluyen las sustancias que pertenecen al grupo del 'éxtasis' (fundamentalmente la metilendioximetanfetamina o MDMA, y sus análogos), que se estima que son usados por el 0,2 al 0,6 por ciento de la población mundial de 15 a 64 años (10,5 a 28 millones de usuarios), unos niveles que son comparables a la prevalencia del consumo de cocaína. Cabe destacar que se notificaron índices superiores, especialmente entre los jóvenes, en Oceanía, Norteamérica, y Europa occidental y central (p. 12). En efecto, aunque el uso de 'éxtasis' había estado disminuyendo en años anteriores, se nos informa de que 'parece haber comenzado a aumentar en 2010' (p. 10). Si bien las tendencias generales en Europa se han mantenido estables, 'los informes indican un incremento en la pureza del 'éxtasis' disponible en Europa y un posible resurgimiento en su consumo', sobre todo entre lo que se denominan 'clientes de clubes' (p. 12). En los Estados Unidos, se informa también sobre un 'resurgimiento' en el uso de 'éxtasis', especialmente entre los niños y niñas de centros de educación secundaria (p. 12). En Australia, en cambio, se observa una tendencia a la baja.

Los datos que se ofrecen en el *Informe* demuestran que la prevalencia anual global del uso de cocaína y de opiáceos permanece, en general, estable, con intervalos del 0,3 al 0,4 por ciento, y del 0,3 al 0,5 por ciento, respectivamente, entre la población adulta.

### Cuadro 3. El desafío de nuevas sustancias psicoactivas

Como en los últimos años, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2012* enfatiza en varios puntos que el uso y la identificación de nuevas sustancias psicotrópicas fabricadas con compuestos químicos y diseñadas para quedar fuera del control internacional van en aumento. Varios países, especialmente en Europa, Norteamérica y Oceanía (sobre todo en países con buenos sistemas de recopilación de datos), notificaron que el uso de estas sustancias representó una tendencia emergente y cada vez más problemática en 2010. En Europa, por ejemplo, la ONUDD subraya que, aunque se haya producido una estabilización o un descenso en el consumo tradicional de drogas, la 'rápida emergencia de nuevas drogas sintéticas y la creciente interacción entre los 'euforizantes' legales y el mercado ilícito plantean un importante desafío en la región' (p. 22).

De todas estas sustancias, se destacan especialmente la 4-metilmecatinona (mefedrona), análoga de la metcatinona, y la metilendioxipirovalerona (MDPV), muchas veces vendidas como sales de baño o fertilizantes para plantas y usadas como sucedáneos de estimulantes como la cocaína o el 'éxtasis'. El *Informe* también señala que desde 2008 se vienen detectando en las mezclas de hierbas para fumadores varios cannabinoides sintéticos que emulan el efecto del cannabis pero contienen productos no sujetos a fiscalización.

También se han notificado que se están usando otras sustancias sintéticas no sometidas a fiscalización para sustituir o emular los efectos de drogas controladas. Entre ellas, se encontrarían indanos, benzodifuranilos, analgésicos narcóticos (como la codeína convertida en desomorfina en la Federación Rusa), derivados sintéticos de la cocaína, *Salvia divinorum* (hojas secas de una planta nativa de México con efectos alucinógenos notificadas en Canadá), ketamina (notificada por lo común en Asia sudoriental) y derivados de la fenciclidina (p. 14).

El 'kratom', un producto derivado del árbol *Mitragyna speciosa*, que se encuentra en Asia sudoriental, se ha lleva usando en la región durante largo tiempo para tratar la abstinencia de los opiáceos (p. 15). Sus efectos dependen de las dosis: si son bajas, tiene efectos estimulantes; si son altas, opioides. Aunque el uso de kratom es especialmente prevalente en Malasia, Myanmar y el sur de Tailandia, los datos del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) indican que este también se encuentra de forma generalizada en internet, lo cual refleja el carácter cada vez más global de los mercados ilícitos y de las nuevas sustancias sintéticas.

Igualmente, como sucede con el mercado ilícito tradicional, las organizaciones del tráfico de drogas siguen adaptando sus estrategias de fabricación a fin de evitar la detección 'y esas modificaciones del proceso de fabricación ilícita de sustancias sintéticas presentan nuevos desafíos a las autoridades de fiscalización de drogas en todo el mundo' (p. 3).

Con una prevalencia anual estimada entre el 0,6 y el 0,8 por ciento de la población de 15 a 64 años, el consumo de opioides<sup>6</sup> (especialmente heroína, morfina y opioides de venta con receta consumidos con fines no médicos) se mantiene estable en los principales mercados, aunque

Norteamérica, Oceanía y Europa oriental y sudoriental presentan un índice superior en la prevalencia promedio de consumidores de opioides. De los 24,6 a 36 millones de personas que se calcula que usan opioides, se cree que de 13 a 21 millones consumen opiáceos,

especialmente heroína. Los últimos datos sugieren que el consumo de heroína en Europa está disminuyendo o permanece estable. Sin embargo, frente a esa imagen de estabilidad en Europa y en otros grandes mercados, se nos dice que 'expertos en países asiáticos y africanos perciben que el uso de heroína ha aumentado en sus regiones' (p. 7). Además, y poniendo una vez más de manifiesto el carácter cambiante del mercado ilícito, el *Informe* revela que el uso de opioides sintéticos parece ir al alza en algunos países europeos. Hay indicios, por ejemplo, de que el uso de fentanilo y buprenorfina ha desplazado al de heroína en Estonia y en Finlandia (p. 9). En algunas zonas de la Federación Rusa, un reciente momento de escasez de heroína (véase más adelante) ha llevado a muchos usuarios a consumir desomorfina (también conocida como 'krokodil'), opio acetilado o fentanilo como sucedáneos.

En la misma línea, aunque parece que el consumo global de cocaína en general parece mantenerse estable, con entre 13,2 y 19,5 millones de usuarios, se están produciendo cambios en los patrones de uso. Se ha registrado, por ejemplo, un notable descenso en la prevalencia en Norteamérica y en algunos países de Sudamérica. Los Estados Unidos, en concreto, han experimentado una clara disminución de la prevalencia, que ha pasado del 3,0 por ciento

de la población adulta en 2006 al 2,2 por ciento en 2010. Según el *Informe*, esto 'puede vincularse con un descenso del 47 por ciento en la fabricación de cocaína en Colombia' y quizá se explique también en cierta medida por las 'guerras territoriales' entre las organizaciones de tráfico y las autoridades de aplicación de la ley (p. 37). Como ya ha señalado el IDPC en ocasiones anteriores, explicar los cambios que se producen en los mercados es una cuestión compleja y establecer las causas concretas es, si no imposible, extremadamente difícil. Así pues, aunque puede que estos factores hayan influido efectivamente en las cifras de prevalencia, hay otras variables, como la maduración de los mercados, que no se deben ignorar. El *Informe* indica que en Europa no se ha registrado una disminución de la oferta de la misma magnitud que en los Estados Unidos, si bien la prevalencia ha empezado a estabilizarse en algunos países y a reducirse en otros. A pesar de estos cambios en los patrones de consumo de cocaína, los niveles de prevalencia más altos se mantienen en Norteamérica, Europa occidental y central, y Oceanía. Hay también algunos indicios del incremento de uso de cocaína en Oceanía, Asia, África y algunos países en Sudamérica, especialmente Brasil. Los datos 'anecdóticos' sobre el creciente tráfico a través de los países costeros de África, en combinación con los limitados datos de uso disponibles, apunta hacia un incremento en esta región.

#### **Cuadro 4. Consumo de drogas y consecuencias para la salud**

Aunque la ONUDD destaca la estabilidad de los niveles de prevalencia, también concede cierta importancia –aunque quizá no la suficiente– a las consecuencias adversas que tiene el consumo de drogas para la salud. Aunque esto también atañe al uso con fines no médicos de fármacos de venta con receta (véase el cuadro 2), sería especialmente relevante en el caso del 10-13 por ciento de los usuarios definidos como consumidores problemáticos, sobre todo aquellos que usan drogas inyectadas. Según el Grupo de Referencia de las Naciones Unidas sobre el VIH y el consumo de drogas por inyección, cuya próxima disolución no augura nada bueno para la recopilación y análisis de datos en este ámbito, las cifras de 2007 revelan que, de los 16 millones estimados de usuarios de drogas inyectadas, en torno a tres millones viven con el VIH. Con la excepción del África subsahariana, el uso de drogas inyectadas fue la causa de aproximadamente un tercio de los nuevos contagios de VIH en todo el mundo en 2010.

La prevalencia de la hepatitis C y B se calcula en un 46,7 por ciento y un 14,6 por ciento, respectivamente; una situación continúa sumándose a la carga mundial de morbilidad.

El IDPC ya ha apuntado en documentos anteriores,<sup>7</sup> y el *Informe* lo reconoce este año, que sigue habiendo complicaciones para calcular las muertes relacionadas con drogas. Se nos dice, sin embargo, que 'aproximadamente una de cada 100 muertes de adultos se debe al consumo de drogas ilícitas' (p. 1). La ONUDD, en particular, estima que el uso de drogas ilícitas provocó entre 99.000 y 253.000 muertes en todo el mundo, por lo que las muertes relacionadas con drogas representarían entre el 0,5 y el 1,3 por ciento de la mortalidad por todas las causas entre las personas de 15 a 64 años (p. 7); unas cifras que estarían en línea con las elaboradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Haciendo gala de otro ejemplo de buenas prácticas por parte de la ONUDD, las diferencias en las cifras con respecto al año pasado y los amplios intervalos presentados para una región como Asia reflejan una actitud de cautela frente a la incertidumbre de los datos de mortalidad donde no se dispone de estos (p. 17). Cabe también destacar que 'el número de muertes atribuidas al uso con fines no médicos de analgésicos de venta con receta en los Estados Unidos ha ido aumentando constantemente hasta llegar a un nivel que ahora supera la cifra combinada de muertes debidas al uso de heroína (5.110 muertes) y al uso de cocaína (3.000 muertes) (p. 19).

Mientras tanto, los patrones de muertes relacionadas con drogas también parecen estar cambiando en los países del Sur. Aunque las muertes relacionadas con drogas en Sudamérica están por debajo del promedio mundial, se nos informa de que 'la cocaína sigue figurando como la droga más letal en toda la región'. Es de subrayar, sin embargo, que el *Informe* pasa después a señalar que 'parece que en algunos países de Centroamérica y el Caribe, los índices más altos de homicidios están, en parte, vinculados con la delincuencia organizada y los conflictos relacionados con los movimientos del tráfico y los mercados de cocaína' (p. 20). Curiosamente, y a pesar de que en la publicación se alude a las actividades de aplicación de la ley en México, esta es la única referencia a los niveles extremos de violencia relacionada con las drogas en ese país.

## Tendencias en la producción y el tráfico ilícitos de drogas

Entre los datos destacados por el *Informe*, la ONUDD calcula que la producción de opio aumentó de 4.700 toneladas en 2010 a 7.000 toneladas en 2011. El potencial de producción de opio de Afganistán repuntó hasta las 5.800 toneladas en 2011, tras haber caído hasta 3.600 toneladas en 2010 debido a una plaga generalizada de la adormidera en el país. También se notificaron incrementos en Myanmar y la República Democrática Popular Lao, los otros grandes países productores. Los cálculos preliminares para México sugieren que la

producción ha disminuido, aunque en el momento de la publicación del *Informe*, no se disponía aún de los datos de 2011 para parte de las Américas (México, Colombia y Guatemala) (p. 26).

En cuanto al desglose del procesamiento de esas 7.000 toneladas, se calcula que 3.400 fueron consumidas o traficadas como opio crudo y que el resto se transformó en heroína. Esto supondría una cifra estimada de 467 toneladas de producción potencial de heroína en 2011, un incremento con respecto a las 384 toneladas estimadas en 2010. La ONUDD también calcula que, en comparación con años anteriores, en 2011 se transformó en heroína un porcentaje

menor del opio afgano. Aunque esto apuntaría a una tendencia interesante, su veracidad deja alguna duda debido a la falta de claridad sobre la metodología en torno a estos datos.

Aunque debemos tener en mente esas limitaciones, se nos informa de que la superficie total con cultivos de adormidera se incrementó entre 2010 y 2011, y pasó de las 191.000 a las 207.000 hectáreas. Una vez más, se nos explica que 'Afganistán sigue siendo el principal país de cultivo de la adormidera, que representaría aproximadamente el 63 por ciento del cultivo mundial de opio' (p. 27) y que la producción de adormidera volvió a los niveles de 2009. La República Democrática Popular Lao y Myanmar fueron responsables del 20 por ciento del total global, mientras que algunos países de Centroamérica y Sudamérica sumarían casi el 7 por ciento de la superficie con cultivos de adormidera. Es de destacar que, aunque los datos sean precisos, el *Informe* también señala la existencia de 'áreas más pequeñas donde se cultiva ilícitamente adormidera en muchos otros países y regiones', entre los que estarían India y Guatemala (p. 27). Si bien el *Informe* especifica que la ONUDD se basa en fuentes de datos complementarias,<sup>8</sup> sería interesante saber cómo ha llegado a la conclusión con respecto a estos países concretos, ya que no recibe datos relevantes de ninguno de los dos.

Como ya se ha señalado, el *Informe* demuestra que, a pesar de la caída de la producción de opio en 2010, el consumo de opiáceos se mantuvo estable e incluso disminuyó en algunos lugares (como los Estados Unidos) porque los usuarios se pasaron a sucedáneos sintéticos. En efecto, la media de los precios al por mayor y al por menor en los mercados de opiáceos que son objeto de un seguimiento más constante (Europa occidental y central, y las Américas) no ha registrado cambios significativos desde 2009. Este hecho, sin embargo, no parece reflejar la situación observada en importantes países productores de opio como Afganistán y Myanmar donde, pese a un aumento de la producción de opio, los precios en granja

siguieron subiendo. El *Informe* indica que 'esto último *puede significar que la demanda ilícita de opio y sus derivados continúa en aumento* pese a la reciente recuperación de la producción de opio' (la cursiva es nuestra). A esto también podríamos añadir que, aunque no se mencionen específicamente en el *Informe* de este año, las valoraciones sobre las reservas de opio en Afganistán publicadas en años anteriores por la ONUDD eran totalmente erradas.<sup>9</sup> Ignorando esta cuestión, los autores del *Informe* plantean una serie de preguntas:

- ¿Cuáles son exactamente las razones de este aparente incremento?
- ¿Está llevando la mala cosecha de 2010 en Afganistán a algún tipo de cambio en los mercados en origen?
- Y de ser así, ¿cómo influirá esto en el resto de la cadena de los grandes mercados ilícitos de opiáceos? (p. 26).

La ONUDD admite que es difícil identificar razones específicas, aunque ofrece algunas sugerencias, entre las que destaca la inevitable idea de que podría tratarse de una subestimación del consumo mundial de heroína, especialmente, como se sugiere arriba, en mercados emergentes y actualmente ocultos en Asia y África (p. 30-34). En referencia a las actuales medidas de control, el *Informe* también sugiere que 'los crecientes precios en origen podrían no reflejar una mayor demanda, sino un mayor riesgo en el cultivo y el tráfico a raíz de la intensificación de las actividades de represión' o una expansión del mercado de opio crudo (es decir, no procesado en forma de heroína), que podría fomentar un mayor consumo de opio y, quizá, 'un mercado ilícito paralelo de opiáceos como la morfina' (p. 30). Aunque no se ofrecen pruebas de esta afirmación, también se nos informa de que el aumento de los precios en la fuente también podría deberse a la especulación en el mercado local (p. 1 y 30). En el contexto del panorama dibujado, todos estos escenarios proporcionan explicaciones plausibles. Sin embargo, el análisis de los conjuntos de datos que vayan más allá de los 'otros' a los que se

alude de forma indirecta en la sección separada (y densa) sobre la metodología de la publicación podría ofrecer algunas alternativas.<sup>10</sup>

El propio *Informe* reconoce que aún es demasiado pronto para conocer el impacto preciso de la mala cosecha de adormidera afgana de 2010 sobre los grandes mercados ilícitos de opiáceos. En 2010 se produjo una disminución general de las incautaciones en la mayoría de países abastecidos por los opiáceos afganos y, en 2010-11, se observó una escasez de heroína en algunos países europeos. Por lo tanto, se señala que 'aunque puede que estos cambios no reflejen una respuesta rápida y uniforme (...) es razonable suponer que reflejan una reacción rápida en los mercados de los países más cercanos a Afganistán o de los abastecidos a través de rutas directas originadas en Afganistán' (p. 30). Como ya se ha comentado, hay indicios de que la escasez ha dado lugar a cierto desplazamiento de sustancias y 'ha motivado' a los consumidores de algunos países a reemplazar la heroína por otras sustancias como la desomorfina, el opio acetilado (también conocido como 'kompot') y opioides sintéticos como el fentanilo y la buprenorfina.

La ONUDD apunta que los episodios de escasez de heroína registrados en el Reino Unido podrían deberse a las iniciativas de aplicación de la ley en Turquía, aunque también sugiere que, como parece que la heroína en el país procede directamente de Asia sudoccidental, es más probable que dichos episodios se explicaran por el descenso en la producción afgana a raíz de la plaga sufrida por la adormidera. El *Informe* también indica que 'otras medidas o circunstancias podrían haber agravado la escasez en algunos países' (p. 32). El mensaje implícito –y en cierta medida razonable– que emana de todo el debate sobre el mercado ilícito de opiáceos es que 'no podemos explicar la situación actual, aunque claramente cambiante'. A pesar de ello, la ONUDD admite que las organizaciones de tráfico de drogas son, sin duda, 'expertas' en responder a los cambios que se producen en los mercados, especialmente

por las actividades de represión, y que esta realidad podría significar que el impacto de las estrategias de lucha contra las drogas podría ser efímero y actuaría para diversificar las rutas de tráfico, no para eliminarlas (pp. 32-33). En este sentido, se reseña que se siguen traficando grandes cantidades de heroína por la ruta principal de los Balcanes (desde Afganistán a Europa occidental y central pasando por Europa sudoriental). No obstante, la mayoría de los países de esas regiones comunicó un menor número de incautaciones en 2010 (en un marco de ligero incremento de las incautaciones globales). Sin embargo, reforzando la idea de que África y Asia son regiones de creciente interés, el *Informe* comenta que 'en los mercados costeros de África, así como en los países del Asia sudoriental, se registra un aumento de las incautaciones'. Aludiendo a la constante incertidumbre que caracteriza a la situación del mercado de opiáceos, los autores añaden que 'ya se trate de una búsqueda de nuevas rutas por los traficantes o de una tendencia ascendente del consumo de heroína en esos lugares, la falta de datos disponibles no permite sacar conclusiones definitivas. Lo que sí resulta evidente es que el mercado de opiáceos sigue siendo sumamente flexible y adaptable' (p. 2).

Al igual que con los opiáceos, se nos informa de que 'la estabilidad general del consumo y la fabricación de cocaína a nivel mundial encubre tendencias diferentes en los distintos países' (p. 2). Por otro lado, a pesar del descenso registrado en la producción, no se ha producido ninguna caída aparente en el consumo mundial de cocaína. Los datos disponibles sobre cultivo, producto y tráfico indican que la fabricación global de cocaína ha registrado una disminución general a raíz de un notable descenso de su fabricación durante el quinquenio 2006-2010 (p. 2 y p. 35). Dicho esto, el *Informe* atribuye este hecho al descenso en la producción de cocaína en Colombia entre 2005 y 2010, si bien se ha producido un desplazamiento considerable en el mercado a medida que, durante ese mismo período, el cultivo del arbusto de coca y producción de cocaína aumentaban en el Estado Plurinacional de Bolivia) y en Perú (p. 2 y p. 35).

En 2010, el cultivo de arbusto de coca en Bolivia ocupó 31.000 hectáreas, una superficie que se doblaría en el caso de Colombia (ajustada para incluir los campos pequeños), que iría seguida muy de cerca por Perú, con 61.000 hectáreas (p. 35). Sin embargo, desde que se publicó el *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*, los datos del Informe anual de Monitoreo de Cultivos de Hoja de Coca 2011, presentado por la ONUDD y el gobierno de Bolivia, han revelado una caída en el cultivo, que ahora cubriría 27.200 hectáreas.<sup>11</sup> Será muy interesante ver cómo afecta esta novedad al mercado de la cocaína. En efecto, es significativo que, a pesar de dicha caída, la Casa Blanca llegara a la conclusión de que Bolivia 'durante los 12 meses anteriores, ha incumplido de manera manifiesta con las obligaciones contenidas en acuerdos internacionales sobre estupefacientes' y planteara el argumento de que el potencial de producción de cocaína en Bolivia –resultado de complejas extrapolaciones fundamentalmente ignoradas en el *Informe* de este año– había aumentado hasta superar al de Colombia.<sup>12</sup> Acompañado de una metodología entre opaca y nula, este es un intento manifiesto de presentar a Bolivia como una amenaza al sistema internacional de control de drogas, en un momento en que La Paz prosigue con su iniciativa para adaptar su posición con respecto al uso tradicional de la hoja de coca en el marco de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.<sup>13</sup>

Aunque hay serias dudas sobre cómo calcularon las autoridades estadounidenses las cifras de producción potencial de cocaína publicadas en septiembre de 2012, como suele suceder año tras año, los números sobre la producción de coca incluidos en el *Informe Mundial sobre las Drogas* también plantean interrogantes sobre las diferencias entre conjuntos de datos y, por consiguiente, sobre cuestiones de comparabilidad y certidumbre.<sup>14</sup> Consciente de este problema, el *Informe* hace lo posible por señalar que 'la ONUDD, y los gobiernos de Bolivia, Colombia y Perú han realizado numerosos esfuerzos para garantizar la comparabilidad de las estimaciones de sus respectivas áreas sometidas a monitoreo

de cultivos de arbusto de coca' (p. 40). Todos los enfoques se basan en criterios científicos y dependen de la teleobservación. Sin embargo, las diferencias en la extensión de las áreas monitoreadas, los conceptos usados para el área con cultivos de coca, las condiciones climáticas, la disponibilidad de información secundaria y los riesgos de seguridad que impiden el acceso a cada vez más zonas han llevado a los sistemas a usar distintas modalidades de ejecución, tecnologías y fuentes de datos (pp. 40-1). La recopilación de datos en Colombia se ve aún más complicada, ya que los altos niveles de erradicación obligan a los coccaleros a adoptar distintos patrones de cosecha y a reubicarse geográficamente.

El *Informe* también demuestra que, aunque el mercado estadounidense siguió abasteciéndose casi exclusivamente con la cocaína fabricada en Colombia, a partir de 2006 se produjo un giro en los mercados europeos, que compensó, al menos en parte, la escasez de cocaína colombiana con la producida en Bolivia y Perú (p. 39). Sobre este punto, la ONUDD admite que 'se necesitan más investigaciones' (p. 39). Además, y reflejando una vez más el dinamismo de las organizaciones de tráfico de drogas, el *Informe* señala que 'la disminución de las incautaciones en Europa, pese a la aparente estabilidad de la oferta de cocaína de la región, indica que está ocurriendo un cambio en las modalidades de tráfico en la medida en que los traficantes probablemente recurren cada vez más al uso de contenedores' (p. 2). En los Estados Unidos, la menor disponibilidad de cocaína se ha reflejado en un aumento de los precios desde 2007. Sin embargo, en Europa no se han observado cambios radicales en los precios desde 2007. En general, 'los precios en dólares se mantuvieron estables entre 2007 y 2010 e incluso bajaron en algunos países' (p. 2).

Curiosamente, en lo que se refiere a los cambios en las estructuras de los mercados, otro factor que incide en la disponibilidad y en la demanda general de cocaína en distintas regiones es 'la emergencia de mercados de cocaína nuevos,

aunque pequeños, por ejemplo en Europa oriental y el Asia sudoriental'. Revelando una tendencia constante, la ONUDD indica que 'además, hay algunos indicios de que el tráfico ilícito de cocaína a través del África occidental puede haber tenido efectos residuales en países de esa subregión haciendo de la cocaína una droga problemática junto con la heroína' (p. 2). Por otro lado, los incrementos registrados en Bolivia y Perú podrían verse impulsados por la demanda de cocaína en regiones que irían más allá de los grandes mercados de Norteamérica, Europa occidental y central, y Sudamérica. Así, y subrayando la incertidumbre en torno a ciertas áreas geográficas de creciente interés, el *Informe* recomienda que 'dado que no se dispone de estudios recientes sobre la prevalencia en estos mercados emergentes, la tendencia al alza de las incautaciones de cocaína en tales mercados podría poner de manifiesto un problema incipiente que aún no se percibe en los datos sobre la demanda' (p. 40). Hay también información limitada sobre otros mercados, entre los que se encontrarían países potencialmente significativos con centros urbanos cada vez más extensos y, por tanto, con un gran número potencial de consumidores de cocaína, como India y China.

En el *Informe* de este año, los patrones cambiantes y la notable incertidumbre son también rasgos característicos de la descripción y el análisis centrados en la producción y el tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico (ETA). No obstante, a diferencia de la cocaína, la producción mundial de ETA está aumentando. La fabricación ilícita de ETA (principalmente metanfetamina, anfetamina y 'éxtasis') 'resulta difícil de cuantificar debido a que está muy extendida y se realiza a menudo en pequeña escala' (p. 2). Aunque el consumo y las incautaciones mundiales de ETA se mantuvieron en gran medida estables, en 2010 se registró un aumento de las incautaciones de metanfetamina, que duplicaron con creces la cifra alcanzada en 2008. Esto se debió en parte al creciente número de incautaciones en Centroamérica (especialmente México)

y el Asia oriental y sudoriental. Reflejando la prevalencia, el *Informe* indica que, 'por primera vez desde 2006, las incautaciones mundiales de metanfetamina superaron las incautaciones mundiales de anfetamina, que descendieron en un 42% (a 19,4 toneladas) principalmente a causa de una disminución del número de incautaciones en el Cercano Oriente y el Oriente Medio y en el Asia sudoccidental' (p. 51). Además, pese a un auge importante en el desmantelamiento de laboratorios clandestinos de anfetamina, las incautaciones de esta sustancia en Europa continuaron su tendencia descendente y alcanzaron su nivel más bajo desde 2002 (5,4 toneladas). Las incautaciones de 'éxtasis' en Europa, que se incrementaron más del doble (de 595 kg en 2009 a 1,3 toneladas en 2010) darían indicios de recuperación en el mercado de este tipo de droga.

El *Informe* afirma asimismo que todo parece indicar que las organizaciones delictivas involucradas en el contrabando de ETA, especialmente metanfetamina, explotan el África occidental de manera similar a los traficantes de cocaína. Por ejemplo, en 2008 comenzaron a aumentar las incautaciones de metanfetamina procedente del África occidental; esta sustancia era objeto de contrabando a los países de Asia oriental, en particular Japón y la República de Corea. La creciente demanda anual legítima de precursores químicos de ETA (efedrina y pseudoefedrina) en el Cercano Oriente y Oriente Medio también sugiere que se está produciendo cierta desviación hacia mercados ilícitos. Como sucede con otros mercados de drogas, el *Informe* destaca que las organizaciones que se dedican al tráfico siguen adaptando sus estrategias de producción con respecto a los ETA y presentan 'infinidad de nuevos desafíos a las autoridades de fiscalización de drogas en todo el mundo' (p. 51 y p. 56).

En cuanto al cannabis, el *Informe* destaca que su producción es un 'fenómeno verdaderamente mundial' (p. 43). Los datos relativos a las incautaciones y la erradicación indican que la producción de hierba de cannabis en particular

está 'cada vez más extendida' (p. 2), aunque es muy difícil cuantificarla debido al carácter a menudo localizado y en pequeña escala de su cultivo y producción. De hecho, con respecto a la producción mundial en gran escala de resina de cannabis (hachís), sólo se dispone de nuevos datos para Afganistán. El *Informe* deja claro, sin embargo, que la importancia relativa de la resina y de la hierba de cannabis varía según la región. El proceso más laborioso de transformar la hierba de cannabis en resina está a un número relativamente limitado de países en África septentrional, el Cercano Oriente y Oriente Medio, y Asia sudoccidental. En el resto del mundo, incluidos los Estados Unidos, donde la producción sigue siendo elevada (especialmente la de interior), predomina la hierba de cannabis. Como sucede con otras drogas, los datos relativos a África son muy escasos, aunque las estadísticas de incautación indican que la hierba también es la forma predominante de cannabis en todo el continente, excepto en África septentrional (p. 43). 'Se supone' que la producción de resina es muy reducida en Europa, aunque esta región es el mercado más grande de resina de cannabis del mundo, y África septentrional (y sobre todo Marruecos) es desde hace mucho tiempo su principal proveedor. Dicho esto, el mercado podría estar cambiando a medida que aumenta el papel de Afganistán (y quizá el de India) en la producción de resina. Curiosamente, a pesar de que la atención suele centrarse en los cultivos ilícitos de adormidera, el cannabis representa, de hecho, el cultivo comercial más lucrativo en Afganistán.<sup>15</sup>

A pesar de ello, la proliferación del cultivo de cannabis de interior y 'las diversas tendencias de los precios y las incautaciones de hierba y de resina de cannabis' indican un posible cambio en el mercado europeo de cannabis, teniendo en cuenta que la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea han comunicado que el cultivo de hierba de cannabis 'es un fenómeno que parece estar en aumento' (p. 47). El *Informe* afirma que, aunque suelen ser de escala limitada, los lugares de cultivo de interior pueden también albergar operaciones

de mayor envergadura a cargo de grupos de la delincuencia organizada, que optan por satisfacer la demanda de los mercados locales a fin de reducir el riesgo inherente al tráfico de cannabis. Las últimas actividades de represión en los Países Bajos (el principal productor de hierba de cannabis en Europa) parecen haber desplazado la producción a Europa central, oriental y septentrional, mientras que la ONUDD también admite la creciente proliferación de establecimientos especializados en equipos para el cultivo de cannabis (p. 48).

Aunque sigue evitando la histeria de *Informes* anteriores,<sup>16</sup> la ONUDD vuelve a abordar la cuestión de la potencia del cannabis, señalando que 'el aumento del cultivo de cannabis bajo techo suele ir acompañado de una mayor potencia del cannabis, lo que *apenas se refleja en las estadísticas*' (p. 3 y 49; la cursiva es nuestra). De forma igualmente cauta –lo cual cabe acoger con satisfacción–, se nos informa de que 'ese aumento de la potencia puede explicar, al menos en parte, la creciente demanda de tratamiento observada entre los consumidores de cannabis, aunque ello también puede vincularse a los efectos acumulativos del uso prolongado de cannabis'. Aquí, habría que subrayar que ese aumento en la demanda de tratamiento para el cannabis podría también ser resultado de los enfoques de la justicia penal que priorizan la derivación no punitiva de los casos. Curiosamente, el *Informe* también apunta que el incremento notificado en el cultivo de cannabis de interior no se puede vincular fácilmente con un aumento de la prevalencia. Los datos para Europa indican que el consumo ha aumentado en algunos países (entre los que estaría Suecia), pero que se ha estabilizado o disminuido en otros. El *Informe* también sostiene que 'no está claro si se han producido cambios en la cantidad consumida o si el cannabis importado se está sustituyendo con cannabis de producción local. Además, el consumo de cannabis podría verse influido por otros factores, como el descenso del hábito de fumar tabaco entre los jóvenes, los cambios en el estilo de vida y la moda, o su remplazo por otras drogas' (p. 49).

## **La narrativa cultura de la ONUDD con respecto al consumo de drogas: vuelve la tesis de 'la contención'**

El segundo capítulo del *Informe* de este año se titula 'El problema contemporáneo de la droga: características, pautas y fuerzas motrices' e intenta situar el uso de drogas ilícitas en un contexto histórico y cultural. El IDPC ha criticado *Informes* anteriores por concentrarse únicamente en cuantificar 'el problema mundial de las drogas'<sup>17</sup> y pasar por alto los significados culturales que tiene el uso de drogas tanto para quienes participan de él como para las autoridades sociales y políticas.<sup>18</sup> Este segundo capítulo, por lo tanto, representa una novedad positiva y aporta una lectura interesante. Sin embargo, el compromiso general de la ONUDD con el régimen actual de fiscalización de estupefacientes le lleva a interpretar el contexto histórico y cultural de los mercados de drogas de una forma que tiende a aplaudir dicho régimen en lugar de someterlo a una evaluación equilibrada y realista. El argumento de la *contención* (que sostiene que el consumo de drogas ilícitas se limita a una parte relativamente pequeña de la población, aproximadamente el 5 por ciento), ya bien establecido por la ONUDD, vuelve a destacar en el *Informe* de este año. En cambio, las consecuencias no deseadas del sistema de control de drogas, reconocidas y analizadas por un exdirector ejecutivo del organismo,<sup>19</sup> se mencionan pero se minimizan fuertemente.

### **Panorama de los datos presentados en el Capítulo II: 'El problema contemporáneo de la droga: características, pautas y fuerzas motrices'**

Como indica su título, el capítulo está organizado en tres grandes apartados. La sección A trata sobre las 'características fundamentales del problema contemporáneo de las drogas ilícitas' (p. 59) y abarca la extensión geográfica del uso contemporáneo de drogas, que, como ya se ha señalado, se considera que se está estabilizando en las economías desarrolladas e incrementándose en las economías en desarrollo. Esta sección aborda también el crecimiento y la

globalización de los mercados de drogas ilícitas y su impacto en la sociedad y el Estado, medido en términos de salud, productividad, etcétera. La sección B examina cómo han evolucionado con el tiempo las características del 'problema de las drogas' y analiza los cambios que se han producido en los grandes mercados de drogas. La sección C intenta explorar las fuerzas motrices que conforman el problema contemporáneo. Estas tres secciones se solapan constantemente, por lo que el análisis que sigue refleja ese solapamiento en lugar de ceñirse a un orden estrictamente secuencial. Finalmente, estos tres apartados se complementan con una última sección de 'Conclusión' que, a pesar de su título, se dedica más a resumir los contenidos de las secciones anteriores que a extraer conclusiones apropiadamente dichas.

Pese a observar que las drogas se han 'consumido a lo largo de la historia, en formas distintas' (p. 59), los autores indican que la situación actual se ha ido configurando durante el último medio siglo y que esta se caracteriza por 'su concentración entre los jóvenes –en particular los hombres jóvenes de entornos urbanos– y por una creciente gama de sustancias psicoactivas' (p. 59). El capítulo 'explica cómo ha sido conformado por factores fundamentales y duraderos que definen su carácter, así como por un desarrollo a más corto plazo que han contribuido a modificar sus pautas con el tiempo' (p. 59).

En su discusión de las 'principales dimensiones' del problema, la sección A señala que, de una población mundial que se sitúa alrededor de los 7.000 millones de personas, unos 230 millones consumieron alguna droga ilícita por lo menos una vez en 2010. Esta cifra equivale aproximadamente a una de cada 20 personas de entre 16 y 24 años. En ese mismo intervalo de edad, una de cada 40 personas ha consumido drogas en el mes anterior, y una de cada 160 'de una forma que las expone a problemas de salud muy graves' (p. 59). Los autores sitúan la concentración de uso de drogas entre la población juvenil, y en particular

entre los hombres. El capítulo también intenta demostrar que, cuando se comparan las tasas de prevalencia de drogas lícitas y de drogas fiscalizadas, resulta evidente que 'la introducción de controles internacionales ha contribuido a mantener unos niveles más bajos de consumo de las drogas ilícitas' (p. 61).

Tomando como referencia los últimos 50 años, el capítulo describe una serie de tendencias de uso para las drogas cuyo consumo está más extendido. En el caso del cannabis –que es, con diferencia, el estupefaciente más usado–, el gran mercado estadounidense vio un consumo creciente en las décadas de 1960 y 1970, seguido de 'marcadas disminuciones' en la década de 1980 y, después, otro periodo de aumento en la década de 1990. Desde el año 2000, la tendencia general se ha mantenido estable. El *Informe* afirma que 'la prevalencia del mes anterior de consumo de cannabis entre las personas de 12 a 34 años, así como la prevalencia anual entre las personas mayores de 12 años en los Estados Unidos (...) es en torno a un 50% menor que en 1979, año en que se registró el nivel máximo' (p. 73). Aunque las pautas de consumo de cannabis en otros lugares del mundo varían, el panorama general presenta una situación de estabilización y descenso, tras un momento de auge. Las tendencias en el caso de otras drogas apuntan a pautas parecidas, aunque también se notifican algunos desplazamientos recientes en cuanto a áreas geográficas y sustancias, lo cual hace que la cuestión sea más matizada y compleja. En todo caso, la ONUDD destaca, ante todo, que la tendencia general se caracteriza por la estabilización.

### **El uso de datos para corroborar la tesis de la contención**

¿Cómo se sitúan estos datos en el marco explicativo general del *Informe*? Fundamentalmente, se despliegan a favor de la tesis de la 'contención' defendida por la ONUDD, es decir, del argumento de que, aunque el uso de drogas no se ha eliminado por completo para alcanzar la utopía de 'un mundo sin drogas', este ha quedado restringido a una minoría de

la población, especialmente en lo que se refiere a las formas más problemáticas de consumo. Se trata de un argumento muy controvertido, sobre todo teniendo en cuenta la dificultad de analizar la situación mundial prescindiendo del actual régimen de control de drogas para aislar y comparar sus distintos efectos. A pesar de ello, el *Informe* encuentra más indicios para corroborar el supuesto de la 'contención', informando al lector de que el uso de tabaco y alcohol, los dos grandes estupefacientes lícitos, está mucho más extendido que el de las sustancias fiscalizadas; así, la prevalencia del consumo de tabaco es 10 superior a la prevalencia del consumo de drogas ilícitas, y la de alcohol, ocho veces superior. Según el *Informe*, esto sería prueba del efecto restrictivo de las medidas de fiscalización de drogas en vigor.

No obstante, cuando se analizan con más detenimiento, estas cifras se pueden analizar fácilmente para darles otro significado, especialmente cuando el uso de drogas se sitúa en términos culturales y no se entiende solo en abstracto. Si tomamos Europa como ejemplo, el uso de alcohol en forma de vinos y cervezas se remonta a muchos siglos atrás y está profundamente arraigado en la vida social y cultural. El historiador cultural Wolfgang Schivelbusch subraya que 'antes de que se introdujera la patata, la cerveza era la segunda fuente principal de alimento –solo después del pan– para la mayoría de los habitantes de Europa central y septentrional'.<sup>20</sup> En ese momento de la historia europea, la cerveza se consideraba un alimento y la mayor parte de las personas trabajadoras tomaba una sopa de cerveza para desayunar. Además, el alcohol se consumía en episodios de embriaguez extrema y se bebía en grandes cantidades en toda una serie de ocasiones ceremoniales. La tendencia hacia modelos más moderados de consumo de alcohol no solo se vio impulsada por ciertos cambios ideológicos con respecto al valor de la abstinencia (como los procedentes del puritanismo y del capitalismo temprano), sino también por la llegada de nuevas bebidas y alimentos con sustancias psicoactivas que

podían sustituir el alcohol como mecanismos que marcaban la jornada laboral, entre los que cabría destacar el té, el café y el chocolate. Los patrones de consumo imperantes en la Europa contemporánea surgieron del paulatino cribado de sustancias por medio de la vida social, para acabar convirtiéndose en un conjunto de enraizadas normas sociales y culturales. Y son fundamentalmente estas las que regulan su uso, y no las leyes concebidas para tal fin.<sup>21</sup> Los intentos de prohibir los usos no médicos o recreativos del alcohol en las sociedades europeas y post-europeas, como los Estados Unidos, no han tenido éxito. En efecto, es razonable argüir que el alcohol es legal en las sociedades ‘occidentales’ porque su uso está tan arraigado culturalmente que toda iniciativa para regularlo siguiendo las pautas de las convenciones de control de drogas –que solo autorizan los usos ‘con fines médicos y científicos’– se toparía con una firme resistencia y, en última instancia, con estrategias para eludirla, como sucedió en los Estados Unidos en la década de 1920.<sup>22</sup> Las drogas ilícitas como la heroína y la cocaína, sin embargo, eran algo relativamente nuevo para los legisladores que instituyeron el régimen de fiscalización de estupefacientes a principios del siglo XX. A diferencia de lo que sostiene la ONUDD, esto supone que el alcohol no es más prevalente porque sea legal, sino que es legal porque es más prevalente.

### **Una interpretación problemática del contexto histórico y cultural de los mercados de drogas**

Además de esbozar lo que considera que es la configuración del problema contemporáneo de las drogas, el *Informe* perfila los contornos del papel del Estado en su regulación. En este contexto, el texto repite otro argumento ya familiar: que los problemas de drogas en el mundo del siglo XIX y XX (la adicción al opio en China y la demencia relacionada con el hachís en Egipto) condujeron a la construcción del régimen internacional de fiscalización de estupefacientes, cuya atención se ha centrado en la salud pública. El IDPC ya ha criticado en ocasiones anteriores este argumento, basándose en evidencias

históricas; así, además de los imperativos en materia de salud pública, los factores vinculados con cuestiones de poder político y económico fueron también muy importantes, sin olvidar, por otro lado, los discursos sobre la superioridad racial de Occidente.<sup>23</sup>

Profundizando más en este análisis que nos lleva directamente al territorio de la política cultural, el capítulo pasa a revisar ‘el desarrollo del problema actual de las drogas en sociedades en continuo cambio’ (p. 63). Según el *Informe*, la ‘expansión del problema actual de drogas ilícitas comenzó con los jóvenes en la Norteamérica de la década de 1960, se extendió a Europa occidental y, finalmente, al resto del mundo’ (p. 63). El consumo de drogas en la década de 1960 era, según sugieren los autores, un elemento de la cultura juvenil y de los movimientos contraculturales que buscaban transformar las sociedades occidentales. En opinión de los autores: ‘Tras el fin de la guerra en Vietnam y las reformas sociales de la década de 1970 en muchos países, este amplio movimiento juvenil de protesta se desvaneció en gran medida y, con el, la base “ideológica” para el consumo de drogas ilícitas’ (p. 63).<sup>24</sup> La idea de que los cambios que se produjeron en la década de 1960 fueron fruto de un ‘movimiento juvenil de protesta’ que se desvaneció unos años más tarde es algo simplista. Las ideas, las actitudes y los cambios sociales que marcaron aquella década no estaban exentos de precedentes históricos ni desaparecieron; en efecto, muchos de ellos fueron adoptados por una cultura popular libertaria en que el uso de drogas sigue celebrándose. Aunque la ONUDD señala los constantes vínculos de las drogas con varias formas de cultura popular, esta sección representa el mayor acercamiento de la narrativa de las drogas de este organismo a una narrativa historiográfica del cambio cultural del siglo XX.

Pese a apuntar que el cannabis estaba relacionado con ‘la era del jazz de la década de 1920’ (p. 63), el capítulo tiende hacia una concepción bastante limitada del arraigo histórico del uso de drogas en la vida social y

cultural moderna. Es acertado observar que el uso de cannabis en la década de 1960 llegó a muchos más sectores de la población que en la década de 1920 pero, al centrarse de forma tan significativa en las drogas como un problema de gobernanza, la ONUDD no consigue demostrar que es consciente de la larga relación histórica entre las drogas y la modernidad, y del papel protagonista que han desempeñado estas sustancias en el desarrollo del mundo moderno. David Courtwright ha bautizado el impacto de las drogas en la vida moderna con el término 'la revolución psicoactiva',<sup>25</sup> y no se trata de una exageración. Este conjunto de cambios radicales tenía sus raíces en las expediciones intercontinentales del Renacimiento, la emergencia del comercio de especias y la búsqueda de nuevas rutas para transportar estos artículos de lujo hacia Occidente. Los inicios de la globalización radican aquí, y una parte clave del proceso fue la confluencia de las drogas en el mundo; un movimiento continuo hacia una creciente disponibilidad, variedad y potencia psicoactiva que se vio acelerado por la nueva ciencia de la farmacología, que consiguió generar alcaloides cada vez más potentes a partir de la gama original de drogas vegetales. En el siglo XIX, estas drogas se convirtieron en mercancías distribuidas en los mercados internacionales, y fueron usadas no solamente como medicamentos, sino también como sustancias alrededor de las que surgieron nuevas culturas. Los románticos, los prerrafaelitas y los decadentes franceses estuvieron entre las muchas subculturas literarias y artísticas que emplearon las drogas para alterar la conciencia y como elementos de una identidad contracultural.

El objetivo de plantear esta reflexión sobre el contexto histórico no es simplemente demostrar que la ONUDD se equivoca al datar el nacimiento de las culturas juveniles orientadas a las drogas en la década de 1960, sino hacer hincapié en que las drogas han sido una parte esencial de la vida social y la cultura durante cientos de años, y que han desempeñado muchos papeles más allá del puramente problemático que la ONUDD

siempre intenta resaltar.<sup>26</sup> Por otra parte, el uso de las drogas ha aumentado y disminuido, en ciclos, durante la época moderna, un obstinado hecho histórico que plantea serios problemas para los proyectos que buscan, en última instancia, restringir su uso únicamente a 'fines médicos y científicos'.<sup>27</sup> Esta relación integral entre las drogas y los modos de vida modernos representa un tipo de reto ante el que el régimen de control de drogas de la ONU muestra escasas señales de superación.

### **La conclusión de que el consumo de drogas se ha contenido con éxito entre la población adulta**

El *Informe* también propone una hipótesis para explicar el efecto de contención que observa con respecto al consumo de drogas entre los jóvenes. Esto 'podría, de hecho, ser tanto el resultado de una mayor propensión de los jóvenes a consumir drogas que el efecto de una menor disposición de los adultos a transgredir las leyes y las normas sociales' (p. 64). Para apoyar este argumento, se despliegan varios datos que demuestran que las tasas de prevalencia del uso de sustancias ilícitas baja mucho más rápido que la de las sustancias lícitas a medida que avanza la edad. La existencia del sistema de fiscalización de estupefacientes, con su postura prohibicionista frente al uso no médico de drogas, se vuelve a ensalzar como el mecanismo que limita los daños: se atribuye a su sistema de leyes y normas que el uso de drogas se restrinja sobre todo a una población joven que tiene una actitud más despreocupada frente a la transgresión de leyes y normas. Así, el texto sugiere que 'el sistema de fiscalización de estupefacientes actúa como un potente freno ante la prolongación del consumo de drogas ilícitas de la adolescencia a la madurez' (p. 64). Esta tesis es difícil de probar o de refutar. Si bien los datos indican que las drogas son usadas principalmente por los jóvenes, estos podrían ser reflejo de un artificio estadístico resultar engañosos: la policía tiende a dirigir sus medidas de interdicción hacia los jóvenes, especialmente hacia aquellos que se visten y hablan de forma 'contracultural' o que

pertenecen a minorías étnicas.<sup>28</sup> Los datos sobre uso de drogas se construyen socialmente y siempre se debería tener presente su carácter provisional y tentativo. Por otro lado, puede que los jóvenes muestren una mayor franqueza acerca de su uso de drogas, mientras que los adultos, con más que perder desde el punto de vista económico y social, tiendan a ser más discretos. En definitiva, es probable que los datos incorporen al menos cierto grado de distorsión debido a estos factores.<sup>29</sup>

Y aunque estos datos fueran precisos, podrían explicarse con muchas otras interpretaciones culturales y sociales. Las drogas suelen asociarse con la cultura juvenil y muchas personas dejan de consumirlas cuando deciden dedicarse a construirse una carrera profesional, a crear una familia, etcétera. Así, puede que este paso que no se tome por temor a la represión policial, sino por un cambio de actitud personal. El quid de la cuestión aquí es que la ONUDD se muestra demasiado entusiasta al atribuir este fenómeno a la eficacia del sistema de control de drogas cuando hay muchas otras explicaciones que tienen la misma credibilidad.

### El análisis de los factores que impulsan el uso de drogas

La sección C se concentra en el análisis de diversos factores –además de los ya mencionados– que, según el *Informe*, inciden en la evolución del panorama de las drogas contemporáneo. Entre los temas presentados en esta sección se encuentran:

- **Fuerzas motrices de índole socio-demográfico** – En esta parte, se reitera, fundamentalmente, el argumento de que el típico consumidor de drogas es un hombre joven que vive en un entorno urbano; de hecho, estos pasajes describen la prevalencia de drogas en términos demográficos y no intentan identificar causas o ‘fuerzas motrices’.
- **Fuerzas motrices de índole socio-cultural** – Aquí se alude al tipo de factores culturales que, en el pasado, la ONUDD

prefería eludir, aunque no es el único organismo que así lo hiciera. Como señala el texto, ‘algunos de estos fenómenos son difíciles de medir y cuantificar’ (p. 87). A pesar de ello, el *Informe* intenta abordar la cuestión y comienza afirmando que ‘la fuerza motriz de índole socio-cultural más significativa para la evolución del problema de las drogas parece haber sido la popularización de una cultura juvenil’ (p. 87). El texto prosigue: ‘En muchos países en desarrollo, este fenómeno se ha producido en paralelo a una tendencia hacia un estilo de vida occidental, que podría, para algunas personas, incluir la tentación de consumir drogas ilícitas’ (p. 87). Los autores también apuntan que los procesos de cambio social y cultural se caracterizan por ‘una tendencia hacia la disminución del control social’, y que las migraciones y la urbanización tienden a atenuar los valores tradicionales y los ‘fuertes lazos familiares’ (p. 87). La lista de factores socio-culturales también incluye el tema de la religión, que suele basarse en unos principios ‘contrarios a las drogas’ y que, según la ONUDD, podría constituir una forma de ‘protección’ de las personas frente a los efectos corrosivos de las drogas. El último factor que se menciona en esta parte es el impacto que tienen circunstancias ambientales como la violencia, la desatención, los abusos, la inestabilidad o la desestructuración familiar sobre niños y adolescentes, aunque el hecho de que estos puntos se categoricen bajo este encabezado, como si las culturas juveniles fueran ‘socio-culturales’, es una cuestión problemática.

- **Fuerzas motrices de índole socio-económico** – Estos pasajes se centran en la interconexión entre el consumo de drogas y la renta disponible, aunque añaden la advertencia de que este factor, de por sí, tiene poco poder explicativo. Los ciudadanos suecos, por ejemplo, cuentan con altos niveles de ingresos disponibles y, sin embargo, su consumo de drogas

es relativamente bajo, mientras que en el caso de Afganistán sucede exactamente lo contrario. Las situaciones de desigualdad y desventaja social, y desempleo también están fuertemente vinculadas con el uso de drogas.<sup>30</sup> A continuación, se analiza el sistema de control de drogas como un medio de prevención del consumo y se presentan varios ejemplos nacionales para apoyar la idea de que 'las intervenciones de control de drogas' han limitado la producción, el tráfico y el uso de drogas. Sin embargo, la elección de los casos utilizados es muy selectiva, y aunque se presentan pruebas que respaldan los argumentos de la ONUDD, se ignoran los numerosos casos en que no sucede así (e incluso entre los casos elegidos, el argumento tiene una base poco sólida). Por ejemplo, el *Informe* muestra poca conciencia del problema que supone el fenómeno del desplazamiento de sustancias, por el que los usuarios que pierden el acceso a una determinada droga pasan a consumir otra sustancia que la sustituya, en lugar de optar por la abstinencia. El texto admite la realidad de tal 'efecto globo', pero parece no ser consciente de una característica clave a largo plazo del mercado ilícito; a saber, que cuando se aplican mecanismos de supresión sobre una sustancia, esta vuelve a aparecer tiempo después en forma más concentrada, básica y potencialmente peligrosa. Parece ser, por ejemplo, que solo cuando se prohibió legalmente la práctica de fumar opio en Asia sudoriental, apareció en su lugar el hábito, mucho más peligroso, de inyectarse heroína.<sup>31</sup>

El *Informe* también presenta algunos casos –por ejemplo, la proscripción del consumo de opio en la China comunista de la década de 1950– como paradigmas de éxito cuando, en realidad, estos se alcanzaron recurriendo a unos niveles de represión social que serían considerados totalmente inaceptables por la mayoría de las personas que vive en democracias liberales.<sup>32</sup>

A continuación, se examinan brevemente algunas 'teorías formales', como aquellas que analizan el consumo de drogas en función de un modelo de enfermedad basado en la epidemia. Los 'factores imprevisibles' que inciden en la configuración de los mercados de drogas se revisan de forma resumida, una categoría en la que se incluyen las 'consecuencias no deseadas', ya mencionadas, del control de drogas. 'El desarrollo de mercados negros y de las oportunidades que estos generan para la delincuencia organizada', señalan los autores, 'ha sido uno de los efectos colaterales no deseados' (p. 93). Esta es una afirmación extraordinaria, que minimiza el papel clave que desempeña el régimen de control de drogas en la creación del mercado ilícito y en la colocación de este grupo de productos fuera de los sistemas regulatorios que gobiernan y supervisan la producción, las operaciones comerciales y el consumo de otros productos básicos en las sociedades contemporáneas. Por su propia existencia, el régimen ha creado un espacio en el que la gobernanza y la supervisión no funcionan, y en que la demanda se ve satisfecha por organizaciones ilegales que carecen de restricciones estatales sobre su afán de lucro.<sup>33</sup>

### **Predicciones para el futuro del 'problema de las drogas'**

Antes de llegar a sus párrafos finales, el capítulo trata de abordar la posible evolución del 'problema de las drogas' en el futuro inmediato. Para ello, se basa en los patrones analizados en las secciones anteriores, y llega a tres grupos de posibilidades, que denomina lo probable, lo posible y lo desconocido. El primero de estos se basa en las proyecciones demográficas de una población mundial que actualmente se sitúa en 7.000 millones de personas, y que se prevé que alcance los 9.300 millones para 2050 y los 10.100 millones para 2100. Los autores predicen que el consumo de drogas se mantendrá concentrado entre los jóvenes, mientras que parece probable que la 'brecha de consumo entre hombres y mujeres' (es decir, que los hombres usen más drogas que las mujeres) se vaya reduciendo a medida que los países en desarrollo se

modernicen y las desigualdades entre géneros se reduzcan. La creciente urbanización se combinará con estos factores para llevar a una expansión del uso de drogas en los países en desarrollo, especialmente en África. Por otro lado, el envejecimiento de la población en el mundo desarrollado contrarrestará esta tendencia, por lo que es probable que los niveles generales de prevalencia se mantengan estables. El número creciente de consumidores ubicados en los países en desarrollo, y que representarán un porcentaje cada vez mayor del mercado, significa que es probable que disminuyan los beneficios de los grupos de tráfico de drogas de la delincuencia organizada. En tales circunstancias, el *Informe* pronostica que el comercio representará en torno al 0,5 por ciento del PIB mundial, o incluso menos. A modo de comparación, la cifra actual se sitúa, aproximadamente, en un 1,5 por ciento del PIB mundial.<sup>34</sup>

Bajo el encabezado de 'lo posible', se propone un escenario en que los mercados de heroína y cocaína disminuyen. Las medidas de los gobiernos 'deberían finalmente' conducir a una erradicación sostenible de los cultivos (p. 95). En una afirmación que se hace eco de las altas expectativas de los primeros y heroicos años del régimen de fiscalización de estupefacientes, el texto afirma que 'la Historia también ha demostrado a los gobiernos que se necesita un enfoque cuidadosamente coordinado a escala internacional para evitar el efecto globo'. Dado que el efecto globo también es hoy una parte tan importante de la escena mundial de las drogas como siempre lo ha sido, y nunca se ha podido impedir en el largo o incluso medio plazo, estas afirmaciones son dudosas. Podríamos comparar el optimismo de la ONUDD con el sobrio análisis que presentaban en 2009 los muy respetados especialistas Paoli, Greenfield y Reuter con respecto a las perspectivas de limitar la oferta de opiáceos ilícitos: 'En resumidas cuentas, nuestro análisis no es un buen augurio para el régimen internacional de fiscalización de estupefacientes. Encontramos pocas razones para predecir el éxito en la reducción de la oferta mundial de opiáceos y solo limitadas

oportunidades para influir en las condiciones nacionales o regionales'.<sup>35</sup> La cautela mostrada por estos autores se fundamenta en un contexto histórico en que el comercio ilícito se ha ido ajustando sistemáticamente a las estrategias de aplicación de la ley, y ha logrado mantener el flujo de sus productos a una base mundial de consumidores. A pesar de situarse al margen de la ley, no deja de ser un modo muy dinámico de capitalismo consumista que siempre ha ido por delante del régimen de control, y que da pocas muestras de cambio en este sentido. Adoptando una visión más realista, el *Informe* observa que no hay indicios de que se esté reduciendo el tamaño del mercado de cannabis y reconoce que todo apunta a que se produzca un aumento del uso de ETA y otras drogas sintéticas.

En el tercer grupo de posibilidades, agrupadas bajo el encabezado de 'lo desconocido', la ONUDD reconoce que 'la Historia demuestra (...) que los acontecimientos imprevistos pueden desempeñar un papel más importante en la configuración del problema de las drogas que muchos de los otros factores' (p. 96). El punto más reconfortante de esta sección es su actitud sincera frente al devenir de los acontecimientos, si bien dedica la mayor parte de este espacio a advertir de las graves consecuencias que se producirían 'en el improbable caso de un sistema de fiscalización de estupefacientes modificado de forma radical' (p. 96). Aquí, el argumento es que la bajada de los precios que se derivaría de un mercado legalizado podría conducir a un aumento del consumo, sobre todo de la heroína y la cocaína.

En general, sin embargo, el valor predictivo de muchos de estos puntos es muy limitado. Los datos en que se basan son, con casi total seguridad, insuficientes, incluso como base para grandes generalizaciones sobre el presente, y mucho menos sobre el futuro. En lugar de asentarse, como se afirma, en una base sólida de datos, están elaborados a partir de una serie de supuestos sobre un futuro que obvia en gran medida la influencia de movimientos culturales y cambios de percepción, es decir, esos

'cambios impredecibles como la moda' (p. 93) que son tan difíciles de cuantificar y, al mismo tiempo, tan importantes para los significados simbólicos que las drogas transmiten a sus usuarios y también, aunque normalmente de forma distinta, a aquellas personas interesadas en regular y gobernar la vida social y cultural.

## Conclusiones

Como de costumbre, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2012* ofrece información muy valiosa. Aunque sigue habiendo problemas significativos con la recopilación de datos, la metodología y la interpretación consiguiente, el *Informe* presenta intervalos amplios para sus estimaciones. Además, su detallado cotejo y análisis de tendencias se complementa con un capítulo temático que, entre otras cosas, abre un debate sobre temas culturales e históricos que, según la ONUDD, conforman la base del 'problema contemporáneo de las drogas ilícitas'.

En opinión del IDPC, sin embargo, el segundo capítulo está demasiado preocupado por defender los logros del régimen de control de drogas como para aprovechar realmente la oportunidad que brinda ese debate. Esa defensa tan acérrima –tal como se refleja en el Prefacio del director ejecutivo– no nos deja duda de que la ONUDD considera que el sistema de control de drogas corre el peligro de desmoronarse. (Aunque resulte irónico, puede que la mejor forma de mantener el sistema en pie sea garantizarle un mayor grado de flexibilidad, considerando que se encontraría en una situación de 'doblar o quebrarse'.)<sup>36</sup> No obstante, la defensa de las convenciones y del sistema que estas sostienen forma parte inherente de la interpretación de los datos en el cuerpo principal del *Informe*.

La presencia de la narrativa de la contención, que defiende los supuestos logros del sistema de control de drogas, es notable. Sin embargo, es muy probable que, tal como admite la

propia ONUDD, haya poblaciones ocultas de consumidores de drogas y que estas, sumadas al hecho de que varios Estados miembros con grandes poblaciones carezcan de la capacidad para rellenar los cuestionarios para el informe anual, hacen que el tamaño 'real' de la población que usa drogas ilícitas sea objeto de conjetura. Por otra parte, la situación del mercado cambia constantemente; como observan los autores, 'aunque las aguas revueltas de los mercados mundiales de drogas ilícitas parecen haberse calmado, es posible detectar desplazamientos y cambios subyacentes en sus flujos y corrientes' (p. 1). En estas circunstancias, la tesis de la contención parece inevitablemente frágil. La ONUDD, por tanto, podría pecar de imprudencia si basara su estrategia en unas arenas tan movedizas. Una posible alternativa consistiría en seguir avanzando por el camino hacia el que ya ha tomado algunos tímidos pasos, y en actuar como un 'amigo crítico' del sistema más general. En este sentido, y teniendo en cuenta los desafíos metodológicos que ello plantearía, puede que el centenario del marco de fiscalización internacional sea también un buen momento para dedicar más atención a la medición de los costos y la 'consecuencias no deseadas' del sistema que, al igual que el estado real de los mercados cambiantes, actualmente se encuentran escondidos y bajo los datos presentados en el *Informe*.<sup>37</sup>

## Agradecimientos

Gracias a la secretaria del IDPC, a las organizaciones y personas que integran el IDPC y a todas aquellas personas que han participado, de una forma u otra, en la elaboración de este informe. Un especial agradecimiento para Ajay Kumar Solanki, Ajeng Larasati, Kosum Omphornuwat, Maheswar Satpathy, Sankar Arumham y Umananda Chakpram por poner de relieve los problemas con la metodología de extrapolación de la ONUDD. Huelga recordar que cualquier error de hecho o interpretación es responsabilidad exclusiva de los autores.

## Notas

- 1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *World Drug Report 2012*, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>. Dado que el *Informe* oficial completo sólo está publicado en inglés, las traducciones de las citas correspondientes son autoría del IDPC, salvo en el caso de aquellas que aparecen en el resumen ejecutivo, que sí cuenta con versión oficial en español.
- 2 Comentarios del presidente de la Asamblea General, Nassir Abdulaziz Al-Nasser. La presentación del *Informe* en la Asamblea General se puede ver en: Thematic Debate on 'Drugs and Crime as a Threat to Development' - General Assembly: [http://webtv.un.org/search/part-i-thematic-debate-on-drugs-and-crime-as-a-threat-to-development-general-assembly/1708151144001?term=World\\_Drug\\_Report](http://webtv.un.org/search/part-i-thematic-debate-on-drugs-and-crime-as-a-threat-to-development-general-assembly/1708151144001?term=World_Drug_Report)
- 3 Discurso inaugural ante la plenaria, 55º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes 2012, <http://www.unodc.org/unodc/en/speeches/speech55sessioncommission-on-narcotic-drugs.html>
- 4 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *World Drug Report 2012*, Methodology, p. 6, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>
- 5 Los CPIA que se han rellenado en más de un 50 por ciento se clasifican como 'cumplimentados sustancialmente' y, el resto, como 'parcialmente'. Véase: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *World Drug Report 2012*, Methodology, p. 1, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>
- 6 Los opiáceos se derivan del *papaver somniferum*, la planta de la adormidera; entre ellos, se encuentran el opio, la morfina, la codeína y la heroína. El término 'opioides' se aplica a cualquier sustancia que puede unirse con receptores opioides en el sistema nervioso, aunque se reserva normalmente a sustancias sintéticas que tienen propiedades análogas a los opiáceos; entre ellos, estarían la metadona, el fentanilo, el tramadol, etc.
- 7 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2011), *Respuesta del IDPC al Informe Mundial sobre las Drogas 2011 de la ONUDD*, p. 19, <http://idpc.net/es/publications/2011/09/idpc-response-to-unodc-2011-world-drug-report>
- 8 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *2012 World Drug Report*, Methodology p. 1. <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/Methodology.pdf>
- 9 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2011), *Respuesta del IDPC al Informe Mundial sobre las Drogas 2011 de la ONUDD*, p. 10, <http://idpc.net/es/publications/2011/09/idpc-response-to-unodc-2011-world-drug-report>
- 10 Estos incluyen conjuntos de datos generados por organizaciones afganas que están realizando trabajo de campo en el país.
- 11 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, comunicado de prensa, 'El cultivo de hoja de coca cae significativamente en Bolivia, según último Informe anual de Monitoreo de Cultivos de Hoja de Coca 2011', [http://www.unodc.org/bolivia/es/stories/presentacion\\_coca\\_survey\\_2012.html](http://www.unodc.org/bolivia/es/stories/presentacion_coca_survey_2012.html) Véase el informe completo en: [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia\\_coca\\_survey\\_spanish\\_2012\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_coca_survey_spanish_2012_web.pdf)
- 12 Ledebur, K. y Youngers, C.A. (21 de septiembre de 2012), *Washington en el país de las maravillas: Los EE.UU critican severamente esfuerzos de Bolivia por controlar las drogas, que son alabados por la ONU*, [http://www.wola.org/es/comentario/washington\\_en\\_el\\_pais\\_de\\_las\\_maravillas](http://www.wola.org/es/comentario/washington_en_el_pais_de_las_maravillas)
- 13 Para más información sobre la postura de los Estados Unidos, véase: Ledebur, K. y Youngers, C.A. (21 de septiembre de 2012), *Washington en el país de las maravillas: Los EE.UU critican severamente esfuerzos de Bolivia por controlar las drogas, que son alabados por la ONU*, [http://www.wola.org/es/comentario/washington\\_en\\_el\\_pais\\_de\\_las\\_maravillas](http://www.wola.org/es/comentario/washington_en_el_pais_de_las_maravillas)
- 14 Véase, por ejemplo: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (31 de julio de 2012), *UN and US estimates for cocaine production contradict each other*, [http://www.wola.org/commentary/un\\_and\\_us\\_estimates\\_for\\_cocaine\\_production\\_contradict\\_each\\_other](http://www.wola.org/commentary/un_and_us_estimates_for_cocaine_production_contradict_each_other)
- 15 La renta bruta media de un hogar dedicado al cultivo de cannabis se situó en torno a los 9.000 dólares estadounidenses en 2010, frente a los 4.900 dólares en el caso de la adormidera. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *World Drug Report 2012*, p. 45, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>
- 16 Véase, por ejemplo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2006), *Informe Mundial sobre las Drogas 2006*, Volumen 1: Análisis, pp. 176-192, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2006.html>
- 17 Hallam, C. y Bewley-Taylor, D. (2010) 'Mapping the world drug problem: Science and Politics in the United Nations drug control system', *The International Journal of Drug Policy*, **21**(1): 1-3
- 18 Hallam, C. & Bewley-Taylor, D. (2010) *Drug use: Knowledge, culture & context* (Beckley Foundation), <http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BeckleyBriefing21.pdf>
- 19 Costa, A. M. (2008) 'Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que

- fue creada: Aprovechando la experiencia de diez años de acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas* (Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), [http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72008\\_CRP17sV0853411.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72008_CRP17sV0853411.pdf)
- 20 Schivelbusch, W. (1993) *Tastes of paradise: A social history of spices, stimulants and intoxicants* (Nueva York: Vintage)
  - 21 Bancroft, A. (2009), *Drugs, intoxication & society* (Cambridge: Polity Press)
  - 22 Levine, H.G. (1985), 'The birth of American alcohol control: Prohibition, the power elite and the problem of Lawlessness', *Contemporary Drug Problems*, **Spring**: 63-115, <http://dragon.soc.qc.cuny.edu/Staff/levine/The-Birth-of-American-Alcohol-Control.pdf>
  - 23 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2008), *The World Drug Report 2008: A response from the International Drug Policy Consortium* <http://idpc.net/publications/2008/09/idpc-response-to-unodcs-world-drug-report>
  - 24 Para un análisis histórico de la década de 1960, véase Marwick, A. (1998), *The sixties: Cultural transformation in Britain, France, Italy and the United States, 1958-74* (Oxford University Press); Donnelly, M. (2005), *Sixties Britain: Culture, society and politics* (Harlow: Longman)
  - 25 Courtwright, D. T. (2001), *Forces of habit: Drugs and the making of the modern world* (Cambridge: Harvard University Press)
  - 26 Klein, A. (2008), *Drugs and the world* (Londres: Reaktion Books)
  - 27 Schneider, E. (2008), *Smack: Heroin and the American city* (University of Pennsylvania Press)
  - 28 Stevens, A. (2011), *Drugs, crime and public health: The political economy of drug policy* (Abingdon: Routledge)
  - 29 Kalunta-Crumpton, A. (1999), *Race and drug trials: The social construction of guilt and innocence* (London: Ashgate); Muncie, J. (2009), *Youth and crime: Third edition* (Londres: Sage), especialmente el capítulo 1
  - 30 Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2012) *Guía sobre políticas de drogas: segunda edición*, <http://idpc.net/es/publications/2012/05/guia-sobre-politicas-de-drogas-segunda-edicion>
  - 31 Westermeyer, J. (1976), 'The pro-heroin effects of anti-opium laws in Asia', *Archives of General Psychiatry*, **3**: 1135-1139 <http://adlrf.org.au/wp-content/uploads/2012/02/Westermeyer-1976-The-Pro-Heroin-Effects-of-Anti-Opium-Laws-in-Asia.pdf>
  - 32 Dikotter, F., Laamann, L. y Xun, Z. (2004), *Narcotic culture: A history of drugs in China* (Londres: Hurst and Co.)
  - 33 Transform Drug Policy Foundation (2009), *After the war on drugs: Blueprint for regulation*, <http://www.tdpf.org.uk/blueprint%20download.htm>
  - 34 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf)
  - 35 Paoli, L., Greenfield, V.A. y Reuter, P. (2009), *The world heroin market: Can supply be cut?* (Oxford University Press)
  - 36 Bewley-Taylor, D. (2012), *International drug control: Consensus fractured* (Cambridge University Press), pp. 279-336
  - 37 Para más información, véase: Transform Drug Policy Foundation (2012), *The Alternative world drug report: Counting the costs of the war on drugs*, <http://evolvecms.webfreelancersuk.co.uk/sites/default/files/AWDR.pdf>; Bangkok Post (18 de septiembre de 2012), *Are our drug policies really working?*, <http://idpc.net/alerts/2012/09/are-our-drug-policies-really-working>



International Drug Policy Consortium  
Fifth floor, 124–128 City Road, London  
EC1V 2NJ, United Kingdom

**Teléfono:** +44 (0)20 7324 2975  
**Correo electrónico:** [contact@idpc.net](mailto:contact@idpc.net)  
**Página web:** [www.idpc.net/es](http://www.idpc.net/es)

Copyright (C) 2012 International Drug Policy Consortium All rights reserved