



Fiscalización internacional de drogas: ¿cien años de éxito?

Comentarios del TNI al Informe Mundial sobre las Drogas 2006 de la ONUDD

En su Informe Mundial sobre las Drogas 2006, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) intenta construir paradigmas de éxito para convencer al mundo de que el régimen global de fiscalización de drogas ha sido un instrumento eficaz. Ahora que se han iniciado los preparativos para la evaluación de 2008, fecha para la que se había marcado la consecución de una reducción significativa, aumenta la presión para presentar noticias positivas. Teniendo en cuenta las cifras de consumo y producción desde la UN-GASS de 1998 o la entrada en vigor de la Convención Única de 1961, no es fácil defender la idea de que el mundo va por el buen camino. Una de las vías de escape utilizada en el Informe Mundial sobre las Drogas de este año consiste en inventar comparaciones con los mayores niveles de producción de opio registrados hace un siglo y con los datos de prevalencia, también superiores, del tabaco.

Opio

"La humanidad ha entrado en el siglo XXI con niveles mucho más bajos de cultivo de drogas y de drogadicción que hace 100 años."¹ Esta afirmación alude a los niveles de producción récord de hace un siglo, uno de los motivos por los que se convocó la Comisión Internacional del Opio en Shanghai en 1909, que desembocó en el primer instrumento legal internacional para la lucha contra las drogas: la Convención del Opio de La Haya de 1912. Según el Informe Mundial sobre las Drogas, "poco después de que se convocara la Comisión de Shanghai, se calculaba que la producción mundial de opio se situaba en al menos 30.000 toneladas métricas. Casi cien años después, la producción mundial de opio se ha reducido a unas 5.000 toneladas métricas (...) La producción de opio es, por lo tanto, un 80 por ciento menor en un mundo que es tres veces mayor".

Las estadísticas de principios del siglo pasado son aún menos precisas que las actuales. El Informe Mundial sobre las Drogas 2004, por

ejemplo, recogía un volumen aún mayor, de más de 40.000 toneladas métricas, mientras que otras fuentes sitúan la cifra muy por debajo de las 30.000. Con todo, es indudable que la producción mundial de opio de aquel entonces era muy superior a la de hoy. Sin embargo, este caso de '100 años de éxito' no es fácilmente atribuible al régimen multilateral de fiscalización de drogas, sino que se explica, principalmente, por los acontecimientos acaecidos en China y por la irrupción de nuevos productos farmacéuticos que han desplazado el uso medicinal del opio.

China

El aumento del mercado de opio estaba estrechamente vinculado con la ofensiva colonial, que lo impulsó en el mercado chino para solventar el tremendo déficit comercial con la China imperial de los siglos XVIII y XIX. China luchó para mantener fuera de sus fronteras a los comerciantes de opio portugueses, holandeses y británicos desde la primera proscripción del opio de 1729. No obstante, enormes cantidades de opio de los monopolios coloniales siguieron inundando el país. Se libraron dos 'guerras del opio' debido a los intentos de China por acabar con este comercio a mediados del siglo XIX. China perdió y el comercio de opio en el país se legalizó en 1858. China decidió entonces iniciar su propio sistema de cultivo autorizado para compensar su inestable balanza comercial y, muy pronto, se convirtió en el mayor productor mundial de opio.

En 1907, China consiguió cerrar un trato con el imperio británico: China disminuiría paulatinamente su cultivo nacional de adormidera a lo largo de 10 años y Gran Bretaña reduciría, proporcionalmente, las exportaciones de opio indio destinadas a China. Sin duda, la reducción que se produjo durante la década 1908-1918 fue significativa, pero esto se debió, en parte, al hecho de que en aquel momento el mercado de opio era legal y estaba regulado y, por lo tanto, resultaba más fácil influir en él

mediante intervenciones políticas que en un mercado ilícito y sin regular. Según cifras del gobierno chino, a mediados de la década de 1930 se registraban aún unas 6.000 toneladas métricas de producción autorizada. Otras fuentes del momento, sin embargo, calculaban que la producción total de China duplicaba esa cifra, teniendo en cuenta la creciente producción en Manchuria, bajo influencia japonesa.²

La guerra abierta con Japón (1937-1945) y el recrudecimiento de la guerra civil contribuyeron a mantener unos elevados niveles de producción. El uso y el cultivo de opio, por entonces ya ilícitos, sólo se abordaron realmente tras la victoria maoísta de 1949 y las campañas contra el opio durante la década de 1950. La población identificaba los problemas relacionados con el opio con un fuerte sentimiento histórico anticolonial y, después, antinacionalista/Kuomintang y antijaponés. Estos cambios históricos, políticos y culturales permitieron que las campañas contra el opio dieran sus frutos. Además, gracias a una importante reforma agraria, la situación fue económicamente sostenible para muchos de los campesinos afectados.

La industria farmacéutica

En el ámbito mundial, el desarrollo industrial farmacéutico, como la invención de la aspirina, fue acompañado por el descenso de la demanda de opio. Hasta principios del siglo XX, los opiáceos (conocidos, entre otros, con el nombre de láudano) constituían el único fármaco efectivo ampliamente usado en Asia, Europa y Estados Unidos contra la diarrea, los dolores de cabeza, la tos, los dolores menstruales, etc. Hoy en día, se consumen anualmente unas 50.000 toneladas métricas de aspirina, además de toda una serie de opiáceos farmacéuticos para aliviar dolores más fuertes, como la codeína, la morfina o la oxicodona.

Los patrones cambiantes entre los mercados de drogas lícitas e ilícitas han sido un fenómeno constante, en que la distinción entre el uso recreativo, la automedicación, la adicción, la prescripción o la desviación suele ser más confusa que admitida. Una de las últimas tendencias apunta al rápido aumento del uso no médico de opiáceos farmacéuticos, sobre todo en Norteamérica, que está empezando a conquistar parte del mercado –potencial– de la heroína. En su análisis de los mercados mundiales de drogas, la ONUDD –a diferencia de la JIFE– suele pasar por alto las zonas grises, manteniendo así el mito de la marcada diferencia entre los mercados de drogas farmacéuticos y los ilícitos.

Tabaco

El otro supuesto éxito, también discutible, presentado en el Informe Mundial sobre las Drogas es la comparación con el tabaco. Afirmar

que, gracias al sistema de fiscalización de drogas, el uso de las drogas ilegales no se ha desbordado hasta alcanzar los niveles masivos de prevalencia del tabaco no tiene ningún tipo de fundamento científico.

El tabaco representa, tanto por su daño a la salud como por su adictividad, uno de los mayores problemas de drogas. Sin embargo, en términos de sus efectos psicoactivos, se trata de un estimulante muy suave, comparable con el café. Otras sustancias psicoactivas más fuertes presentan una dinámica epidemiológica muy distinta. El caso del cannabis en los Países Bajos es un buen ejemplo, ya que se puede disponer de él para consumo personal sin enfrentarse a sanciones penales, pero no por ello está convirtiéndose en un producto de consumo masivo, como el café y el tabaco. Así, el freno en el consumo masivo de drogas psicoactivas más fuertes se explica por las tendencias culturales, la autorregulación y los controles sociales que acompañan los ciclos de vida humanos, y no por las leyes represivas contra las drogas.

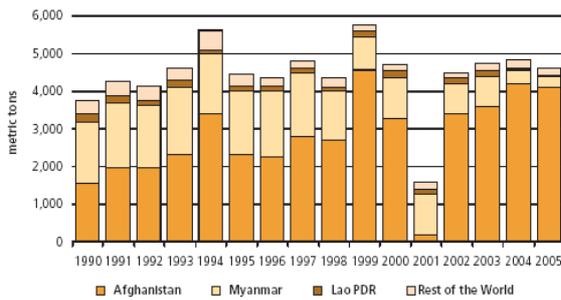
Mercado regulado

De hecho, tanto la comparación con el opio como con el tabaco podrían servir para esgrimir el argumento contrario. La comparación entre la primera oleada de reducción de opio en la década de 1908-1918 y la ausencia de avances en una iniciativa parecida durante la década de 1998-2008 demuestra que es más fácil influir en un mercado lícito que en uno ilícito. En la misma línea, las últimas mejoras relativas en la reducción del consumo de tabaco se han conseguido mediante intervenciones de políticas sanitarias en el marco de un entorno regulado. Así, ambos casos ponen de manifiesto las posibles ventajas de imponer restricciones sobre el marketing agresivo (de las potencias coloniales y de la industria del tabaco y la publicidad) y de aplicar el mismo tipo de medidas políticas que sólo rigen en un mercado regulado.

Hasta el momento, la criminalización y la aplicación de la ley en materia de drogas poco tienen que presumir en términos de eficacia, tal como confirma el Informe Mundial sobre las Drogas en algunos apartados. *"Los cálculos de prevalencia mundial de la ONUDD sugieren que el uso de drogas, en su conjunto, ha ido en aumento durante los últimos años, principalmente debido al incremento en los niveles de uso de cannabis y éxtasis. No se han observado cambios significativos con respecto a la mayoría del resto de drogas."* Una rápida ojeada a las cifras de producción mundial de opio (fig. 19) y cocaína (fig. 48) durante el período de 1990-2005 ilustra este hecho.

'Contención' –un término empleado en el informe en varias ocasiones– es, de hecho, un tér-

Fig. 19: Global opium production 1990-2005 (metric tons)



mino más apropiado que 'éxito'. Que dicha contención sea fruto de la aplicación de la ley o de los frenos sociales y culturales que afectan a este tipo de sustancias psicoactivas debería ser ya objeto de otro debate más profundo. Una vez reconocido esto, se debería poner un mayor acento en medidas políticas que reduzcan las consecuencias negativas de los niveles actuales de consumo de drogas, tanto para los usuarios como para la sociedad en general. Sin embargo, como era de esperar, el informe no incluye novedades sobre las políticas para la reducción del daño. Eso significa que los verdaderos casos de éxito de la década pasada, como la disminución del número de muertes por sobredosis y de las tasas de contagio de VIH, alcanzados gracias a las iniciativas para la reducción del daño, se dejan totalmente fuera del panorama general.

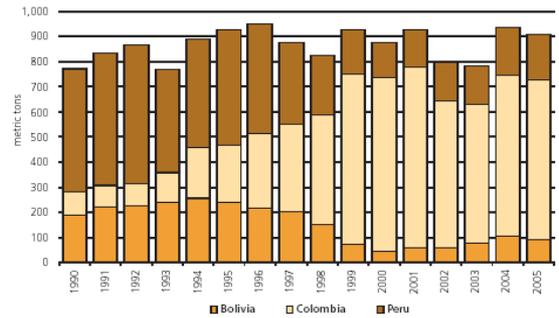
La 'pandemia' del cannabis

Un gran apartado del Informe Mundial sobre las Drogas 2006 está dedicado al cannabis. En el prefacio, el Director Ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa, se encarga de marcar la pauta. En su opinión, la oferta y la demanda ilimitadas de cannabis "sujetas a los caprichos de las políticas gubernamentales" son "devastadoras", y el mundo está experimentando una "pandemia de cannabis".

Según Costa, "las características del cannabis ya no son tan distintas de las de otras drogas de base vegetal, como la cocaína y la heroína". Esta afirmación alude a la aparición en el mercado de un cannabis de gran potencia y al fracaso del control de la oferta en el ámbito mundial.

Los fuertes comentarios del Sr. Costa no coinciden con otros apartados del informe, ya que esa supuesta pandemia del cannabis, tan devastadora, no se ve corroborada en ningún punto y, además, la diferencia entre cannabis y cocaína y heroína sigue vigente. El uso del término 'pandemia' es desafortunado, pues parece sugerir que los problemas relacionados con el cannabis se encuentran al mismo nivel que la verdadera pandemia del VIH/ SIDA, mientras que la realidad es muy distinta.

Fig. 48: Potential cocaine production (metric tons), 1990-2005



El informe mismo es más cuidadoso. Reconoce que "gran parte de los primeros informes sobre el cannabis se consideran ahora poco exactos, y una serie de estudios en diversos países han exonerado al cannabis de muchos de los cargos que se le imputaban". De hecho, la ONUDD reconoce ahora implícitamente que los fundamentos científicos para incluir el cannabis en la misma lista que la cocaína y la heroína en la Convención Única de 1961 fueron erróneos.

"El mundo no ha conseguido ponerse de acuerdo con el cannabis como droga", concluye el informe. "Las opiniones nacionales sobre este asunto han empezado a discrepar", entre otras cosas porque "el uso médico de los principios activos, si no de la planta en sí, es defendido por profesionales respetados". En su conclusión final, el informe apunta al quid de la cuestión: "es necesario salvar la brecha entre la letra y el espíritu de la Convención Única, tan manifiesta en el caso del cannabis, o las partes de la Convención deben debatir la posibilidad de redefinir el estatus del cannabis".

El informe se resiente del intento de salvar la brecha entre las exageradas afirmaciones del Sr. Costa y el contenido, más cauto, del propio informe. Aunque contiene mucha información valiosa, al intentar salvar esa brecha, el informe tiende a enfatizar los aspectos negativos y a neutralizar los positivos. Básicamente, el informe ignora el aumento del uso médico del cannabis. Al analizar los posibles problemas de salud y adicción, muchos de los datos no son concluyentes pero, a pesar de ello, el informe tiende a resaltar las investigaciones que indican la existencia de problemas y a ignorar las investigaciones que contradicen esas conclusiones.

Por ejemplo, el informe señala que, según una "reciente revisión de todas las pruebas actuales", fumar cannabis de forma crónica conlleva un riesgo significativo de cáncer de pulmón, mientras que el mayor estudio en este campo ha llegado a la conclusión de que fumar marihuana, aunque sea de forma regular, no conduce a padecer dicha patología (si no se mezcla con tabaco). Lo que se descubrió es que no existe ninguna relación entre ambas cosas e

incluso indicios de un efecto protector. Aunque resulte irónico, podría ser el principio activo del cannabis, el THC, el que eliminara las células envejecidas y evitara que éstas se volvieran cancerígenas.³

Sesgado y tendencioso

El informe es sesgado y tendencioso. El uso de pruebas científicas no concluyentes para satanizar el cannabis equivale a cometer el mismo error que incluir el cannabis en la misma lista que la cocaína y la heroína en la Convención Única de 1961. Aunque el informe reconoce ese error, el hecho es que emprende un rumbo parecido. Aún así, las conclusiones del informe abordan el punto clave hoy día: quizás valga la pena revisar el estatus del cannabis en la Convención.

El informe revela que es imposible reducir la oferta, ya que la planta se puede cultivar en cualquier lugar y todos los intentos para controlar su disponibilidad en el pasado han fracasado. Si realmente se produce un aumento en los problemas de salud y adicción debido al uso de un cannabis de gran potencia, habría un buen motivo para tratar la cuestión como un problema de salud pública y no por medio de la represión. El informe sugiere que se deberían dedicar más esfuerzos a controlar la oferta, pero no lo hace partiendo de un análisis del coste-eficacia de esta opción en comparación con otras, ni de un análisis de porqué han fracasado todas las iniciativas para la reducción de la oferta. Otra posibilidad sería que el cannabis quedara sujeto a un régimen de fiscalización parecido al de sustancias nocivas como el alcohol y el tabaco.

El uso de cualquier sustancia psicoactiva entrafía sus riesgos. El régimen actual de fiscalización del alcohol y el tabaco demuestra que no prohibir el uso y la oferta, sino intentar regular el mercado para controlar lo que se ofrece y en qué condiciones –cosa que es imposible en un mercado ilícito–, ofrece un amplio abanico de oportunidades. Un mercado regulado podría establecer límites sobre el porcentaje de THC en el cannabis o imponer precios más elevados al cannabis de alta potencia (por ejemplo, mediante impuestos extraordinarios que no se aplicarían al cannabis de baja potencia). El ejemplo del tabaco ofrece todo tipo de ejemplos de mecanismos para regular y modificar el comportamiento de los consumidores.

Según un informe reciente del Programa sobre Políticas de Drogas de la Beckley Foundation, “el estatus del cannabis dentro de las convenciones existentes de la ONU significa que, actualmente, es imposible determinar si someter la fiscalización del cannabis a un marco legal y regulado podría reducir aún más los daños relacionados con el cannabis, pero esa posibilidad no sólo no se puede descartar sino que merecería estudiarse con detenimiento”.⁴ Sin embargo, dada la naturaleza sesgada y tendenciosa del Informe Mundial sobre las Drogas 2006, cabe preguntarse si la ONUDD sería el organismo adecuado para encargarse de este debate.

Evaluación de la UNGASS en 2008

Esto es de especial importancia de cara a la próxima evaluación de los diez años que han transcurrido desde la UNGASS de 1998. En marzo de 2006, en la Comisión de Estupefacientes, los Estados Miembros de la ONU solicitaron que se fortaleciera el proceso de evaluación de la UNGASS con una metodología y un análisis fundamentados en pruebas sólidas, así como con la información aportada por un grupo de trabajo de expertos.⁵ Sus objetivos clave eran mejorar la calidad de los datos existentes y los métodos de evaluación, haciéndolos más transparentes y objetivos. Si algo demuestra el Informe Mundial sobre las Drogas 2006 es que se necesita, más que nunca, un auténtico proceso de evaluación, y que no se puede confiar en la ONUDD para desempeñar esa tarea de forma transparente, objetiva y equilibrada sin la ayuda de expertos independientes.

1. Las citas en español del Informe Mundial sobre las Drogas 2006 de la ONUDD son traducciones no oficiales.

2. *Opium Production Throughout the World*, Bulletin on Narcotics 1, 1949, pp. 6-38. http://www.unodc.org/unodc/en/bulletin/bulletin_1949-01-01_1_1_page005.html

3. *Study Finds No Cancer, Marijuana Connection*, The Washington Post, 26 de mayo de 2006. Puede que este estudio en concreto haya sido demasiado reciente como para incluirse en el Informe Mundial sobre las Drogas 2006, pero se podrían haber ofrecido ejemplos parecidos para contrastar otras afirmaciones realizadas en el informe.

4. *Cannabis and mental health - responses to the emerging evidence*, Beckley Report 8, abril de 2006, en http://www.idpc.info/docs/Beckley-Foundation_Report_08.pdf

5. The UNGASS Evaluation Process Evaluated, IDPC Briefing Paper Nr. 1, mayo de 2006, en http://www.idpc.info/docs/Ungass_evaluation.pdf



TRANSNATIONAL INSTITUTE



De Wittenstraat 25



1052 AK Amsterdam – Netherlands

Tel.: + 31 20 662 66 08 | Fax: + 31 20 675 71 76

E-mail: drugs@tni.org | <http://www.tni.org/drogas>