

El Informe Mundial sobre las Drogas 2010: respuesta del Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas

Octubre
2010



El Informe Mundial sobre las Drogas 2010: respuesta del Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas

El Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes profesionales que está especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas fiscalizadas. El Consortio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoyar las políticas que se fundamentan en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red publica asimismo informes ocasionales, difunde los informes de sus organizaciones miembros sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios especializados de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

El 23 de junio de 2010, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) presentó en el círculo de prensa nacional de Washington D.C. su *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*. Además del director ejecutivo de la ONUDD, la presentación del informe contó con la presencia de Gil Kerlikowske, director de la Oficina Nacional de Políticas de Fiscalización de Estupefacientes de la Casa Blanca y –quizá como un augurio de los inminentes cambios en la ONUDD– el director del Servicio Federal de Fiscalización de Estupefacientes de la Federación de Rusia, Víctor Ivanov. Como suele ocurrir con esta emblemática publicación, el *Informe 2010* ofrece una cantidad impresionante y muy diversa de datos recopilados y analizados por la ONUDD. También incluye una declaración más subjetiva, ilustrativa y a veces problemática sobre aspectos concretos del debate en torno a las políticas de drogas. A pesar de haber contado con cierto tiempo para evaluar los resultados del segmento de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes (CND) en 2009, el *Informe* de este año se enmarca en el contexto del compromiso fundamental asumido por los Estados miembros al final de ese evento. Cabe

recordar cómo, reafirmando los compromisos adoptados en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas de 1998 y aún “sumamente preocupados por la creciente amenaza que plantea el problema mundial de las drogas”, los Estados decidieron trabajar con miras a eliminar o reducir considerablemente la producción y el uso indebido de drogas ilícitas para 2019. Con esto en mente, y conscientes de los desafíos que supone para la fiscalización de estupefacientes el fenómeno global de la urbanización y el aumento de la población mundial, el *Informe 2010* propone ayudar a “mejorar nuestros conocimientos sobre cómo funcionan las economías transnacionales de los estupefacientes ilícitos” (p. 11 y p. 35).¹ Por ese motivo, se dedica un importante espacio al análisis de los mercados transnacionales de drogas en relación con la heroína, la cocaína y los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA). El cannabis no se aborda en este análisis concreto porque “la producción de éste tiene lugar cada vez con más frecuencia en el país en el que se consume, y su distribución se efectúa a menudo a través de canales sociales” (p. 11). Este enfoque analítico se complementa

con los habituales apartados de estadísticas y tendencias para proporcionar un examen minucioso e “intersectorial” de la situación global. El *Informe*, a continuación, demuestra que el consumo de drogas se está moviendo hacia nuevos estupefacientes y nuevos mercados. El cultivo de opio en Afganistán está disminuyendo, al igual que el cultivo de coca en los países andinos, y el consumo de drogas en el llamado ‘mundo desarrollado’ se ha estabilizado. Por otra parte, hay indicios de un aumento del consumo de drogas en los ‘países en desarrollo’ y de un creciente uso de ETA y estimulantes farmacéuticos recetados en todo el mundo.

El objetivo del presente documento es ofrecer una visión y un análisis generales del contenido del *Informe* y destacar una serie de cuestiones que despiertan especial interés e inquietud. Una vez más, comenzamos con una crítica a la aportación realizada por el Sr. Costa a la publicación, y que muchas veces es la única parte del informe de más de 300 páginas que recibe mayor atención: el prólogo del director ejecutivo. También aprovechamos esta oportunidad para reflexionar brevemente sobre su mandato en la ONUDD, entre 2002 y 2010. Conscientes del volumen de datos relativos a mercados y tendencias que contiene el *Informe*, pasamos después a proporcionar un resumen de la perspectiva global que presenta la ONUDD en lo que constituye el cuerpo del texto. Dentro de este apartado, destacamos también algunos ejemplos de mejora en la metodología de la ONUDD, tanto en términos de precisión de los datos como de transparencia. Este enfoque subraya los altos niveles de incertidumbre que rodean a muchos aspectos del mercado mundial, a lo que sigue un análisis de uno de los temas recurrentes en todo el *Informe*: la cuestión del desplazamiento. En el apartado final, se discute el tercer capítulo de la publicación de este año: ‘La influencia desestabilizadora del tráfico de drogas en los países de tránsito: el caso de la cocaína’.

El prólogo del director ejecutivo

El prólogo del *Informe* 2010 repasa la situación actual de la política mundial sobre estupefacientes y del sistema de fiscalización de las Naciones Unidas. En el que constituye el último prólogo de su mandato, Antonio Maria Costa considera que “la fiscalización de estupefacientes ha madurado” durante la última década y que las políticas se han hecho “más sensibles a las necesidades de aquellas personas más afectadas de toda la cadena de la industria de las drogas, desde los agricultores pobres que las cultivan hasta los adictos desesperados que las consumen, así como aquellos atrapados por el fuego cruzado de los traficantes” (p. 4). Costa opina que hay un mayor grado de cooperación internacional y una mayor predisposición a recurrir a la base de conocimientos disponible hoy en día.

Además de madurar, en opinión del Sr. Costa, el sistema de fiscalización de estupefacientes es ahora más “equilibrado”. Su uso del término alude a lo que, dentro del discurso interno de la ONU, se conoce como ‘coherencia de todo el sistema’: el reconocimiento de que la gestión de los problemas relacionados con las drogas está estrechamente relacionada con el desarrollo social y económico, la gobernanza, la seguridad, la salud y otros factores contextuales más generales que se deben abordar conjuntamente para generar resultados reales y duraderos. El Sr. Costa identifica una tercera característica fundamental de los últimos cambios en materia de políticas: una vuelta a “los orígenes de la fiscalización de estupefacientes, que sitúan la salud en el centro de la política de drogas” (p. 4). Como veremos más adelante, éste ha sido uno de los temas habituales de los últimos años de Costa en la dirección de la ONUDD: la recuperación del impulso original que supuestamente sirvió de motivación a los fundadores del régimen internacional de fiscalización de estupefacientes a principios

del siglo XX. El IDPC, como ya ha observado en anteriores ocasiones, a pesar de acoger con satisfacción este reciente énfasis en la salud y no tanto en el castigo, debe recordar que los inicios históricos del régimen fueron, de hecho, mucho menos nobles de lo que parecen en la versión de la ONUDD, y que a las inquietudes sobre salud pública se sumaban, entre otros factores, cuestiones como el sentimiento de superioridad racial, el poder económico y geopolítico, y estrategias políticas nacionales.² Este hecho, por supuesto, no resta importancia al argumento que apunta el Sr. Costa al señalar que “poco a poco, la gente está empezando a darse cuenta de que las personas adictas a las drogas deberían ser enviadas a tratamiento, no a la prisión” (p. 4), pero tampoco debemos olvidar que, durante la primera época de sus ocho años de mandato, el Sr. Costa fue un elemento clave de la resistencia a esta idea de la fiscalización de drogas basada en la salud. El ya ex director ejecutivo de la ONUDD comenta con tono positivo la difusión de tratamientos científicos contra la adicción y su creciente integración en los sistemas de sanidad convencionales, cuestión que lleva a plantearse cuál será la postura de su sucesor en este sentido. El Sr. Fedotov, un diplomático de carrera de la Federación de Rusia, asumió el papel de director ejecutivo tras la publicación del *Informe*.³ La agresiva postura de su país con respecto a los cultivos de adormidera en Afganistán, su convicción –públicamente declarada– de que los derechos humanos no encajan con los debates sobre políticas de drogas y su constante insistencia en la ilegalidad e ineficacia terapéutica del tratamiento con metadona –a pesar de las sobradas pruebas científicas que indican lo contrario– parecen estar en marcada contradicción con las posturas que respalda el prólogo en materia de políticas. Las declaraciones iniciales del Sr. Fedotov en este sentido son alentadoras, pero aún queda por ver cómo se transformará la retórica en la práctica.⁴

El Sr. Costa prosigue su optimista evaluación de la actual situación de la fiscalización mundial de estupefacientes señalando que el *Informe* atestigua una tendencia de declive en la oferta de opiáceos y cocaína, además de una plaga que está afectando actualmente a los cultivos de adormidera en Afganistán. Advierte, no obstante, en contra de lo que ve como el riesgo de caer en la autocomplacencia. “Los hechos más preocupantes se dan en el Tercer Mundo (...) los mayores consumidores mundiales del tóxico (los países ricos) han impuesto un tremendo daño a los pobres (los principales lugares de oferta y tráfico)” (p. 5). Esta visión más pesimista se explica por el aumento del consumo en estos países productores y de tránsito; un aumento que no pueden abordar de forma adecuada debido a la falta recursos, sanidad y otras herramientas: “otro drama en países ya azotados por muchas tragedias”. El temor del Sr. Costa (temor que compartimos) es que, aunque los problemas se estén gestionando en el mundo desarrollado, de poco sirve si es a expensas de desplazarlos al mundo en desarrollo.

Otro tipo de desplazamiento que trata de abordar el prólogo es el cambio de drogas ilícitas más tradicionales, como la heroína y la cocaína, a estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) y fármacos recetados. También apunta al mayor dinamismo del mercado de estimulantes sintéticos, que está comercializando toda una serie de nuevos productos como la ketamina, la mefredona y el *spice* para satisfacer los nuevos gustos de los consumidores.

La respuesta que defiende el Sr. Costa consiste en “situar la política en materia de estupefacientes en el cruce donde convergen salud, seguridad, desarrollo y justicia” (p. 5). El Sr. Costa explica este punto esbozando cuatro tipos de derechos relacionados con estos ámbitos:

1. El derecho a la salud conlleva, fundamentalmente, el acceso universal al tratamiento de drogas y a analgésicos.
2. El derecho al desarrollo entraña abordar la pobreza, entendida como causa y consecuencia de la producción y el tráfico.
3. El derecho a la seguridad es un poco más problemático que los dos anteriores. El Sr. Costa habla de las drogas como una fuente de ingresos para traficantes y terroristas, y de la amenaza general de la delincuencia organizada para la estabilidad de países y regiones enteras. El Sr. Costa expresa su temor de que esta inestabilidad pueda conducir a que se inste a “descartar las tres convenciones sobre drogas de la ONU”, con lo que se daría marcha atrás en lo que denomina ‘los avances’ de la última década y se desencadenaría una “catástrofe en el ámbito de la salud pública”.
4. El cuarto punto alude a los “derechos humanos”, en el que se hace referencia a los castigos crueles y humillantes que se disfrazan como tratamiento de drogas y a los asesinatos extrajudiciales de traficantes. “Sólo porque la gente consume drogas o esté entre rejas no significa que pierdan su derecho a ser personas protegidas por la ley” (p. 5).

El prólogo finaliza aquí, tras pasar revista a los diversos aspectos de avance de la ONUDD durante la última década. Estos pasajes ilustran, en cierta forma, la paradoja que se ha vivido durante el tiempo que ha permanecido el Sr. Costa como director ejecutivo de la ONUDD. Mucho de lo que se comenta en estos cuatro puntos es loable, pero bajo la superficie del tercer punto – el derecho a la seguridad– se esconden las complejidades e incoherencias de sus posturas en materia de políticas y el quid de la cuestión, como siempre, está en la letra pequeña. En este punto, se vincula –con

aparente gran facilidad– el problema de la delincuencia organizada (de la que pocas personas están categóricamente a favor), la cuestión del “terrorismo” y el tema de la reforma de los tratados de fiscalización de estupefacientes. Así, en un pasaje tremendamente polémico que pretende pasar por analítico, el Sr. Costa pone torpemente en un mismo saco a las mafias mexicanas, a Al-Qaeda y a aquellos que desean revisar algunos aspectos del marco de los tratados. Se trata de algo inverosímil como análisis de lo que debería ser la dirección óptima de la política internacional de drogas en el futuro. También es muestra de una constante exasperación ante cualquier intento de reformar y reconfigurar las tres convenciones de fiscalización de estupefacientes sobre las que se sustenta la respuesta de la ONU a la cuestión de las drogas, algo que muchas personas consideran como un paso pragmático y necesario en el contexto de los desafíos globales del siglo XXI. Se trata, por tanto, de algo que nos puede llevar directamente a analizar los pros y los contras de la gestión del Sr. Costa como director ejecutivo.

El contenido programático del prólogo representa, en muchos sentidos, una sinopsis de los aspectos más positivos del mandato del Sr. Costa como director ejecutivo de la ONUDD, que comenzó en marzo de 2002. El Sr. Costa ha estado a la cabeza de este organismo durante un período de importantes cambios en el discurso y en algunas posturas normativas de la ONUDD; el conjunto del análisis de la agencia es, sin duda, más matizado y complejo. Su propia postura se ha ido desarrollando con los años y en sus declaraciones públicas ha ido apoyando cada vez más los derechos humanos, la coherencia de todo el sistema y una orientación basada en la salud en lugar de meramente punitiva. Aunque estos discursos surgieron fundamentalmente a partir de la labor del personal de la agencia, con el respaldo de ONG y académicos, el Sr.

Costa los ha ido abrazando paulatinamente con lo que parece ser un verdadero entusiasmo.

El momento decisivo en el mandato del Sr. Costa llegó, seguramente, con el 51^o período de sesiones de la CND, en 2008. Fue allí donde se publicó un informe, firmado por él mismo y titulado *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada*, en que reconocía las “consecuencias no deseadas” (*unintended consequences*, en inglés) del sistema de fiscalización de estupefacientes.⁵ El informe se presentó como aportación a la revisión del funcionamiento del sistema de control de drogas que culminaría con el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (UNGASS). Aunque seguía aferrándose obstinadamente a la narrativa de la “contención” que la ONUDD desplegó durante el período previo a la sesión (es decir, la idea de que el sistema funcionaba porque había conseguido contener el consumo de drogas ilícitas a un supuesto 5 por ciento de la población mundial), el informe abrió un camino importante por el hecho de que un alto cargo de la ONU admitiera una serie de desastrosos efectos colaterales generados por el despliegue del régimen. Entre ellos, estarían el florecimiento de un enorme mercado negro, el consumo de tremendos recursos por parte del sistema a expensas de otros ámbitos de necesidad social, el constante desplazamiento geográfico de la producción (el conocido como ‘efecto globo’), un desplazamiento parecido con respecto a las sustancias consumidas y, finalmente, la estigmatización y marginalización de los consumidores de drogas. Los sectores reformistas y críticos del régimen llevaban años denunciando estos problemas, pero que el Sr. Costa admitiera este fenómeno, con toda la fuerza política que eso conllevaba, tenía el potencial de influir en la revisión de la UNGASS para que no fuera otra ronda de retórica vacía y se convirtiera

en el replanteamiento profundo de los éxitos y fracasos del sistema, ya centenario, que se suponía que se iba a llevar a cabo.

En el evento, la inclusión de estos temas en la discusión oficial fue mínima y se hizo poco más que dar un empujoncito al sistema de fiscalización de estupefacientes en la dirección de algún encuentro futuro con el mundo real. Aunque la Declaración política y Plan de acción finales resultaron ser los típicos textos de espalda a la realidad de las sesiones anuales de la CND, la presencia de elementos críticos en los debates sobre los que el Sr. Costa había abierto una rendija facilitaron quizá que un grupo de 26 países se posicionara a favor de la reducción de daños y de unos términos más contundentes en materia de salud y derechos humanos en la Declaración final.⁶ El informe *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada* aludía abiertamente a la necesidad de recurrir a la reducción del daño (utilizando explícitamente el término, sin eufemismos) e insistía en que el régimen debía adoptar este enfoque, junto con el de los derechos humanos, para corregir estructuras que sufrían de un desequilibrio histórico. Lógicamente, el texto intenta que su concepción de la reducción de daños sea aceptable para la estricta postura ideológica de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), y le da al término un tratamiento algo ambivalente, pero el simple hecho de que éste se utilizara fue de una gran relevancia. Así, no se puede culpar de la falta de visión general de la Declaración política de 2009 al Sr. Costa, sino a la incapacidad de los Estados miembros de consensuar unos términos comunes que estuvieran en consonancia con los cambios que se estaban produciendo en su entorno.

El mandato del Sr. Costa se caracterizó también por otro aspecto un tanto más sombrío, que puede que se reflejara de forma especialmente clara en los debates

cara a cara que mantuvo con delegados de la sociedad civil en su última participación como director ejecutivo de la CND, en 2010. Este encuentro ejemplificó los peores aspectos de su visión: a pesar de incorporar varios temas y elementos seleccionados del discurso reformista, el Sr. Costa mantuvo una constante hostilidad hacia todas aquellas personas a las que incluía bajo la categoría de “defensores de las drogas”.⁷ Estos ‘defensores’ eran, en realidad, un grupo muy diverso de personas y organizaciones de todo el movimiento a favor de la reforma de las políticas de drogas, y pocos –por no decir nadie– habrían aceptado que sus actividades y enfoques se caracterizaran de esta forma. Su evidente antipatía a la posibilidad de reforma de las políticas de drogas y a las personas que abogan por ella, especialmente en los casos en que los tratados internacionales de fiscalización de estupefacientes se planteaban como algo lejos de ser la encarnación perfecta de verdades eternas, fue expresado con una vehemencia que, en algunas ocasiones, resultó sorprendente al proceder de alguien con tan alto cargo diplomático. Siempre presentándose como “contrario a las drogas”, el Sr. Costa, junto con otras figuras destacadas de la historia de la fiscalización, parecía vivir en un universo maniqueo, sin complejidades, en que aquellos con los que no estaba de acuerdo debían ser –sólo por tener opiniones discrepantes– “defensores de las drogas”. No deja de ser un rasgo curioso en un hombre de la talla organizativa y perspicacia política del Sr. Costa.

Sin embargo, en conjunto, y manteniéndose dentro de los límites –actualmente bastante restringidos– de la posibilidad política,⁸ el período del Sr. Costa en el cargo deja una herencia en gran medida positiva. Queda por ver, no obstante, si los cambios que ha presenciado su mandato compensarán sus primeros ‘años perdidos’ y serán lo bastante sólidos como para hacer frente a los desafíos que les puede aún deparar el futuro.

La panorámica mundial: la mejora de los análisis revela una constante incertidumbre

En este apartado se presenta un resumen de los datos que ofrecen los dos capítulos centrales del *Informe 2010*: ‘Análisis de los mercados transnacionales de estupefacientes’ y ‘Estadísticas y tendencias de estupefacientes’. Como se ha señalado anteriormente, también resalta algunos de los aspectos positivos del análisis de la ONUDD que se introdujeron en la publicación del año pasado y pone de manifiesto algunos temas importantes de constante incertidumbre.

Tendencias de producción

Haciéndose eco del mensaje de fondo de 2009, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2010* se apresura a señalar al principio del documento que “recientemente han tenido lugar varios avances alentadores en relación con los mercados de la cocaína y la heroína a nivel mundial” (p. 11). El *Informe* sugiere, más concretamente, que la superficie total dedicada al cultivo de adormidera se redujo a 181.400 hectáreas en 2009; esto equivaldría a una reducción del 15 por ciento desde 2008 (y del 23 por ciento desde 2007). Al igual que el año anterior, esto se explicaría principalmente por un importante descenso del cultivo de adormidera en Afganistán, que no quedó compensado por los incrementos registrados en Myanmar y la República Democrática Popular de Lao (p. 137). Con este descenso de la superficie de cultivo, la producción mundial de opio disminuyó de 8.890 toneladas métricas en 2007 a 7.754 toneladas métricas en 2009. La producción potencial de opio también se redujo en un 10 por ciento desde 2008. Afganistán, no obstante, sigue siendo la principal fuente de la mayor parte de opiáceos ilícitos del mundo (6.900 toneladas métricas, correspondientes al 89 por ciento de la producción mundial total en 2009); el 57 por ciento de los cultivos de adormidera del país se situaría en la provincia de “Hilmand”

(p. 137). Los principales mercados de los opiáceos afganos son la Federación de Rusia y Europa occidental. Los primeros datos de 2010 (según el informe de la ONUDD *Evaluación rápida de la producción invernal de opio en el Afganistán*) indican que, en general, “la superficie dedicada al cultivo de opio en Afganistán podría mantenerse estable, si bien su rendimiento probablemente disminuya debido a una plaga” (p. 20). También se apunta que se siguen produciendo cantidades importantes de opio en América Latina, sobre todo en México y en Colombia. Con respecto a la cocaína, las cifras indican que la superficie total dedicada al cultivo de coca se redujo a 158.800 hectáreas en 2009, lo cual representaría una reducción del 5 por ciento con respecto al año anterior o del 13 por ciento desde 2007 y del 28 por ciento desde 2000. Esta variación, se afirma, “obedece sobre todo a una disminución importante en Colombia, no compensada por el aumento registrado en Perú y en el Estado Plurinacional de Bolivia” (p. 16). Según los datos presentados, el cultivo de coca aumentó un 7 por ciento y permaneció en gran medida estable (incremento del 1 por ciento) en estos Estados, respectivamente. De nuevo, esta tendencia generalizada a la baja fue acompañada de una disminución en la producción estimada de cocaína a escala mundial, que habría pasado de las 1.024 toneladas métricas en 2007 a las 865 toneladas métricas en 2008.

No obstante, y tal como reconoce abiertamente el propio *Informe*, “esos recientes avances se deben considerar en el contexto de un reto a largo plazo”. De hecho, desde la UNGASS de 1998 y el acuerdo que adoptó la comunidad internacional para trabajar con miras a “eliminar o reducir considerablemente” la producción y el uso indebido de estupefacientes ilícitos para 2008, “la producción potencial de opio a nivel mundial ha aumentado en un 78 por ciento”. En estos años, la producción en

Afganistán compensó e incluso superó las reducciones realizadas en el sudeste asiático; las cifras de 2008 muestran un asombroso incremento del 150 por ciento con respecto a una década antes. Estos incrementos, sin embargo, no se han traducido aparentemente en un mayor consumo de opio, por lo que se llega a la conclusión de que “se han acumulado grandes reservas de opio en los últimos años”. Por este motivo, el *Informe* reconoce, no sin cierta candidez, lo inevitable: “aunque se erradicara por completo la producción hoy en día, esas reservas podrían satisfacer la demanda de los consumidores al menos durante dos años” (p. 12). El aumento de la producción potencial de cocaína a escala mundial en el período 1998-2008 “parece haber sido más moderado”. Los autores del *Informe* admiten que persiste la “incertidumbre” en cuanto al rendimiento de la coca y la eficiencia de su producción. Las cifras correspondientes a esa incertidumbre podrían contrarrestar en cierto modo los avances realizados en la disminución de superficies cultivadas. A pesar de ello, llegan a la conclusión de que “los datos disponibles son suficientemente sólidos como para afirmar que la producción mundial de cocaína ha disminuido de forma significativa en los últimos años (2004-2009)” (p. 12). En cuanto a la incertidumbre que rodea a la coca, cabe también destacar que, como en los últimos años, los datos de cultivo de la ONU discrepan considerablemente de los ofrecidos por el Gobierno estadounidense; así, el Informe de Estrategia Internacional en Materia de Estupefacientes 2010 alude a un aumento del 9,38 por ciento del cultivo en Bolivia.⁹ Este problema recurrente ya se ha comentado con detalle en anteriores respuestas del IDPC, por lo que nos limitaremos aquí a recordarlo brevemente.

La incertidumbre de los datos se admite también de forma evidente en lo que se refiere a la producción de cannabis y estimulantes de tipo anfetamínico (ETA). Tal

como revela el *Informe* de este año, “debido a la descentralización de su producción, es difícil seguir la evolución de cualquiera de estos mercados a nivel mundial” (p. 12). En consecuencia, y como comenzó a hacerse en el *Informe* del año pasado, gran parte del análisis sobre estos tipos de estupefacientes concretos sigue basándose más en intervalos o rangos de cifras que en datos exactos. En lo que respecta al cannabis, la incertidumbre se deriva de la falta de información de muchos países cultivadores. Este hecho motivó que se decidiera no actualizar los cálculos aproximados incluidos en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2009*. De hecho, “dado el elevado nivel de incertidumbre y la falta de información de muchos países cultivadores de cannabis, otra serie de cálculos estimativos ofrecerían más un ejercicio aritmético que información relevante desde el punto de vista normativo sobre la tendencia mundial de la producción y el cultivo de cannabis” (p. 183). Este hecho está estrechamente vinculado con una cuestión más general de recopilación de datos que se trata con mayor detalle en el cuadro 1. El *Informe 2010* sugiere, a continuación, que en 2008 se produjeron entre 13.000 y 66.100 toneladas métricas de hierba de cannabis, y entre 2.200 y 9.900 toneladas métricas de resina de cannabis. Se estima que la superficie total que ocupan los cultivos de cannabis es de 200.000 a 641.800 hectáreas. Aunque se advierte que “muy poco puede decirse sobre la evolución del mercado del cannabis a nivel mundial” (p. 25), los datos revelan que Afganistán y Marruecos son los principales exportadores internacionales. De hecho, en 2009, la noticia más destacada sobre la producción del cannabis se produjo en relación con

Afganistán, donde la ONUDD y el Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes afgano realizaron el primer estudio conjunto sobre el tema. El *Informe* de este año también proporciona nuevos datos sobre el cultivo en interiores. La ONUDD ha hallado pruebas de este tipo de producción con fines comerciales en 29 países (p. 184 y 187) y ha detectado una tendencia que apunta a esta práctica, especialmente en Europa, Australia y América del Norte.

Del mismo modo que el cannabis se puede cultivar en prácticamente cualquier lugar, los ETA se pueden producir en cualquier sitio donde se encuentren los precursores químicos necesarios. Y como sucede cada vez más con la producción de cannabis, la fabricación de ETA tiende a situarse cerca de los grandes mercados de consumo y se realiza en laboratorios clandestinos. El *Informe*, por lo tanto, reconoce que “en estos momentos, es imposible saber exactamente qué cantidad de ETA se está produciendo ilícitamente, puesto que no se pueden efectuar cálculos independientes basados en la teleobservación, como en el caso de las plantas de adormidera y los arbustos de la coca” (p. 203). Por tanto, se calcula que la fabricación de ETA en 2008 se situó entre 161 y 588 toneladas métricas. Aunque se fabrica en todo el mundo, se han detectado concentraciones especialmente importantes en Asia oriental y sudoriental, Europa, Norteamérica, Oceanía y Sudáfrica, y se informa de un aumento del 20 por ciento de los laboratorios clandestinos en 2008. La producción, además, se ha dispersado geográficamente, ya que por primera vez se supo de la existencia de laboratorios de ETA en Argentina, Brasil, Guatemala, Irán y Sri Lanka.

Cuadro 1. Cuestionarios para los informes anuales: persisten las lagunas*

Aunque la ONUDD utiliza datos de varias fuentes (Gobiernos nacionales, el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, las oficinas sobre el terreno de la ONUDD, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, INTERPOL, etc.), el *Informe Mundial sobre las Drogas 2010* se basa fundamentalmente en los datos obtenidos a partir de los cuestionarios para los informes anuales (ARQ por su sigla en inglés). El ARQ, que los Gobiernos enviaron a la ONUDD durante el período comprendido entre marzo de 2009 y marzo de 2010, contiene datos que se refieren, por lo general, a la situación de las drogas en 2008. Como mecanismo clave para la recopilación de datos, es de vital importancia que los Estados miembros rellenen los ARQ de la forma más completa y sistemática posible. Pero esto no suele suceder, por lo que toda evaluación de la situación mundial, especialmente en lo que se refiere al análisis de tendencias, es tremendamente problemática.

En el proceso de recopilación de datos para el *Informe* de este año, la ONUDD envió el cuestionario a 192 países y a 15 territorios. Recibió 110 respuestas a su cuestionario sobre uso indebido de drogas (apartado II) y 114 respuestas a su cuestionario sobre oferta de drogas ilícitas (apartado III); estas cifras son bastante parecidas a las del año anterior. La mejor cobertura corresponde a los países de Europa, de los que el 84 por ciento relleno el apartado II y el 93 por ciento, el apartado III. En Asia, el 67 por ciento de los países relleno el apartado II y III y, en las Américas, el 57 por ciento de los países relleno el apartado II y III. En el caso de África, el 30 por ciento de los países presentó el apartado II y III y, en Oceanía, sólo el 14 por ciento de los países relleno los apartados II y III. Como suele ocurrir, la calidad de la información proporcionada sobre la oferta de drogas ilícitas fue considerablemente mejor que la proporcionada sobre el uso indebido de drogas; según el análisis de respuestas de la ONUDD, el 88 por ciento del apartado III del ARQ se completó "sustancialmente" (más del 50 por ciento de las preguntas contestadas). Dicho esto, la fragmentación de los datos hace que la lectura sobre la oferta de drogas diste mucho de ser integral. Esta cifra, no obstante, es muy positiva si se compara con el apenas 48 por ciento de las respuestas del apartado II que llegan a ese nivel. Tal como ya ha comentado el IDPC en anteriores ocasiones, ésta es una de las consecuencias de que, históricamente, las políticas de control de drogas se hayan dirigido principalmente a la eliminación de la oferta. La escasez de datos sobre la demanda recogidos por los ARQ, por lo tanto, plantean retos importantes para generar cifras de consumo y consumidores mundiales y/o nacionales, y confirma la utilidad de los rangos o intervalos de datos en el *Informe*. Las lagunas de datos, sin embargo, siguen poniendo en duda el supuesto de que el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes ha conseguido contener la expansión del consumo anual de drogas ilícitas a aproximadamente el 5 por ciento de la población mundial con edades comprendidas entre 15 y 64 años. Un conjunto de datos más completo podría revelar que la cifra mundial de prevalencia es superior. De hecho, en el contexto de los amplios rangos ofrecidos para toda una serie de drogas ilícitas en otras partes del *Informe*, la cifra parece aún más optimista.

Aunque la participación de los Estados miembros en el proceso de los ARQ es variable –una realidad que, en muchos casos, refleja una falta de capacidad para recopilar los datos necesarios con que rellenar "satisfactoriamente" el cuestionario–, resulta alentador que, en los últimos años, la CND haya aprobado en dos ocasiones (2009 y 2010) resoluciones que integran la mejora del control, la recopilación, la presentación y el análisis de información.** En 2009, ello supuso la creación de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta para revisar "los instrumentos existentes de reunión de información y los procesos de reunión, comparación, análisis y presentación de información". Con tal fin, el grupo ha estado trabajando sobre un modelo revisado de ARQ que se examinará en el período de sesiones de la CND en 2011.***

*Todas las cifras proceden del capítulo sobre metodología del *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*. Para consultarlo, en inglés: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/WDR2010methodology.pdf>

** Véase Resolución 52/12, Mejoramiento de la reunión, la presentación y el análisis de información con objeto de vigilar la aplicación de la Declaración política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas y Resolución 53/2, Prevención del uso de drogas ilícitas en los Estados Miembros y fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de políticas de prevención del abuso de drogas. Los informes correspondientes de los períodos de sesiones que incluyen el texto de las resoluciones se pueden encontrar en <http://www.unodc.org/unodc/commissions/CND/07-reports.htm>

*** Véase <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/expert-group-on-data-collection-sept-2010.html>

Tendencias en el tráfico y las incautaciones

Según el *Informe*, el volumen de incautaciones de cocaína a escala mundial “se ha mantenido constante en los últimos años” y, aunque se ha reducido en América del Norte y en Europa, ha aumentado en América del Sur y Central. Se considera que este cambio de pautas se debe a las iniciativas adoptadas por las autoridades colombianas para lograr un mayor control de su territorio y a las medidas de represión de México. Estas actividades se han traducido en un incremento del tráfico en los Estados de tránsito de América Latina. Cabe destacar que el tráfico en África occidental parece haber disminuido en 2008 y 2009, lo cual supondría una inversión en la tendencia de marcado aumento registrada desde 2004. Se estima que el valor del mercado mundial de la cocaína se sitúa entre los 80.000 millones y los 100.000 millones de dólares estadounidenses. Se calcula también que el valor del mercado de la cocaína en los Estados Unidos, el mayor del mundo, está en los 37.000 millones de dólares estadounidenses, con un creciente mercado europeo cuyo valor equivaldría aproximadamente a 34.000 millones de dólares estadounidenses.

En lo referente al mercado mundial de opiáceos, se calcula que su valor se sitúa en los 65.000 millones de dólares estadounidenses, y que el más lucrativo de los opiáceos ilícitos, la heroína, alcanzaría los 55.000 millones de dólares estadounidenses. Las incautaciones de opiáceos –tanto de opio como de heroína– han seguido aumentando durante el último año, y los principales decomisos se siguen registrando en los países vecinos de Afganistán, sobre todo en la República Islámica de Irán y Pakistán. La mayor parte de la heroína procedente de Afganistán llega a su principal mercado en Europa occidental (donde aproximadamente la mitad de dicho mercado corresponde tan solo a Reino Unido, Italia y Francia) por vía terrestre, a lo largo de la llamada ‘ruta de los Balcanes’. Esta ruta transcurre a través de la República Islámica del Irán (o desde Pakistán hasta Irán), Turquía y los países de Europa sudoriental. Para salir de Afganistán hacia la Federación de Rusia, el segundo mayor mercado mundial, las vías de tráfico atraviesan Tayikistán, Uzbekistán o Turkmenistán.

Las incautaciones de ETA, tras triplicarse en los primeros años de esta década, se han mantenido estables desde 2006. Las incautaciones de anfetaminas en el Cercano Oriente y Oriente Medio entre 2000 y 2008 se multiplicaron por ocho. Aunque las incautaciones de anfetamina en estas regiones y en Asia sudoccidental representaron dos tercios del total mundial en 2008, la mayor parte de las incautaciones de metanfetaminas se atribuyó a países de Asia oriental y sudoriental. América del Norte registró la mayor parte del resto de incautaciones de metanfetamina y “por primera vez, más de la mitad de las incautaciones de ‘éxtasis’ a escala mundial” (p. 207). A diferencia de los ETA, las incautaciones de hierba de cannabis aumentaron en torno a un 23

por ciento en el período 2006-2008, en particular en América del Sur. Esta cifra refleja unos niveles que no se registraban desde 2004. Las incautaciones mundiales de resina de cannabis aumentaron aún más notablemente en ese mismo período (un 62 por ciento), y su volumen también superó con creces el último máximo registrado en 2004. Se ha informado de un aumento importante de incautaciones de resina de cannabis en 2008 en el Cercano y Medio Oriente, así como en Europa y África. Cabe destacar, por ejemplo, que en junio de 2008 las autoridades afganas se incautaron 236,8 toneladas métricas de resina de cannabis en la provincia de Kandahar, lo que probablemente constituye el mayor volumen de droga que se haya incautado de una sola vez en toda la historia.

Cuadro 2. La brecha de tratamiento

Con respecto a ediciones anteriores, el *Informe Mundial sobre las Drogas 2010* dedica una considerable y bienvenida atención a “entender el alcance y la naturaleza del consumo de drogas”, incluido, como ya hemos señalado en estas páginas, el consumo problemático de drogas. Sin embargo, si se compara el número de personas que necesita ayuda para abordar problemas de drogas con el número de personas que siguen un tratamiento, descubrimos también la “magnitud de las necesidades de tratamiento insatisfechas”. Como señala el propio *Informe*, “a pesar de la brecha en la presentación de informes sobre los servicios y su cobertura, los Estados miembros notificaron que entre el 42 por ciento (en Sudamérica) y el 5 por ciento (en África) de los consumidores de drogas problemáticos recibieron tratamiento durante el año precedente. En el plano mundial, se calcula que durante el último año, entre el 12 y el 30 por ciento de los consumidores problemáticos recibieron tratamiento en el último año”. Esto significa que entre 11 y 33,5 millones de consumidores problemáticos no recibieron tratamiento (p. 127). La ONUDD, por lo tanto, hace bien en llamar la atención sobre el hecho de que la Declaración política y el Plan de acción de 2009 exhortaban a los Estados miembros a velar por que “se ofrezca tratamiento de la drogodependencia asequible, adaptado a cada cultura y basado en pruebas científicas, y por que los servicios de atención de la drogodependencia se incluyan en los sistemas públicos o privados de atención de la salud”. Cabe también recordar que, a pesar de las divisiones que se produjeron en el segmento de alto nivel sobre la cuestión de la reducción de daños, la Declaración insta, entre otras cosas, a desarrollar un sistema de tratamiento integral que incluya, por ejemplo, el mantenimiento con agonistas y antagonistas de opioides.

Tendencias en el consumo

La ONUDD calcula que entre 155 y 250 millones de personas en todo el mundo (3,5 a 5,7 por ciento de la población entre 15 y 64 años de edad) consumieron sustancias ilícitas al menos una vez en 2008. A pesar de reconocer que la comunidad internacional se comprometió a trabajar con miras a eliminar o reducir considerablemente el consumo de estupefacientes, los autores presentan estos datos como un éxito, en la medida en que se ha contenido el uso ilícito a un 5 por ciento de la población adulta mundial. Hay que admitir, no obstante, que, al igual que el año pasado, la narrativa de la contención que antes predominaba en torno a las cifras sólo aparece fugazmente en el *Informe 2010* (p. 31).¹⁰ Destacable es también el hecho de que el *Informe* resalte que el uso indebido de medicamentos que requieren receta médica es un problema sanitario creciente en algunos países desarrollados y en desarrollo (p. 13). Aunque se ofrecen datos sobre las dimensiones de esta tendencia en algunos ámbitos nacionales y subnacionales (p. 132 y 156), no se proporciona una cifra aproximada a escala mundial. El cannabis sigue siendo la sustancia ilícita más consumida en el mundo. A escala mundial, se calcula que el número de personas que la habían consumido al menos una vez en 2008 osciló entre 129 millones y 191 millones, es decir, del 2,9 por ciento al 4,3 por ciento de la población mundial de 15 a 64 años de edad. En consonancia con la lectura más sensible de los datos que realiza la ONUDD en comparación con el año pasado, el porcentaje más bajo del cálculo ha disminuido y el rango abarcado ha aumentado, lo cual se explica por la mayor incertidumbre que surge al haberse excluido los datos de algunos países que tenían más de diez años (p. 194). Sin embargo, no parece que haya indicios de una reducción significativa en el consumo de cannabis a escala mundial (p. 32). La prevalencia más alta corresponde a Oceanía (del 9,3 al 14,8 por ciento), seguida de las Américas (del

6,3 al 6,6 por ciento). A pesar de ello, el consumo en Oceanía parece ir a la baja, y el *Informe* también señala que “el consumo de cannabis parece estar en declive a largo plazo en algunos de sus mercados más importantes, en particular América del Norte y algunas partes de Europa occidental” (p. 26). Según el documento, en América del Norte “se calcula que 29,5 millones de personas consumieron cannabis al menos una vez en 2008”, cifra que indica una disminución con respecto a los 31,2 millones calculados en 2007. Como reflejo del compromiso asumido por la ONUDD con la transparencia, este hecho se explica por la “disponibilidad de nuevos datos para Canadá, que en 2008 apuntaba a un número considerablemente inferior de consumidores de cannabis en comparación con sus anteriores estimaciones de 2004” (p. 194). Se informa, no obstante, de un consumo creciente en América del Sur, aunque la prevalencia anual sigue siendo muy inferior a la de América del Norte. Además, “aunque se carece de datos científicamente válidos sobre el consumo de cannabis tanto en África como en Asia, los expertos nacionales de ambos continentes observan una tendencia al alza” (p. 26 y 198, 201).

Los ETA se presentan como el segundo tipo de drogas más consumidas en el mundo, aunque determinar sus pautas de consumo es algo complejo debido a las tendencias concretas que se dan en cada región –o incluso país– en relación con las distintas variedades de ETA. Además, los cálculos de prevalencia se hacen aún más difíciles porque poco más de la mitad de los Estados miembros de la ONUDD facilita a este organismo datos sistemáticos sobre el consumo de ETA. El análisis de las tendencias es también problemático ya que, aun en los casos en que los Estados proporcionan datos, los intervalos no coinciden. Los estudios sobre la prevalencia de ETA, por ejemplo, sólo se realizan anualmente en

dos países y, por término medio, cada 3-5 años. Teniendo estas limitaciones en cuenta, la ONUDD estima que entre 13,7 y 52,9 millones de personas han consumido alguna sustancia de tipo anfetamínico en el último año (entre el 0,3 y el 1,2 por ciento de la población entre 15 y 64 años de edad). De nuevo, resulta interesante señalar que el rango se ha incrementado con respecto al *Informe* del año anterior. Esto refleja un mayor número de consumidores en las estimaciones y nuevos datos sobre los ETA en los países del Caribe, así como un mayor grado de incertidumbre en los cálculos para Asia (p. 214). De hecho, el consumo de éxtasis parece estar adquiriendo mayor relevancia en Asia, mientras que en Europa parece mantenerse constante o disminuir. Al igual que con el consumo de cannabis, el *Informe* observa que no hay indicios de reducciones importantes a escala mundial.

La incertidumbre en torno al consumo de cocaína supone que los índices se presenten también en forma de rangos o intervalos. Así, se calcula que el número de consumidores anuales de cocaína en el mundo oscila entre los 15 y los 19,3 millones (prevalencia anual del 0,3 al 0,4 por ciento). Las regiones con mayor índice de prevalencia son América del Norte (2 por ciento), Oceanía (del 1,4 al 1,7 por ciento) y Europa occidental (1,5 por ciento). América del Norte sigue siendo el mayor mercado de cocaína del mundo, y le corresponde casi el 40 por ciento de los consumidores de esa droga a escala mundial. El *Informe* subraya, no obstante, que en los Estados Unidos se registra una disminución a largo plazo de la demanda de cocaína. Se estima que, en 1982, 10,5 millones de personas habían consumido cocaína el año anterior; en 2008, esa cifra fue de 5,3 millones. En cambio, “el número de consumidores de cocaína en Europa se ha duplicado en el último decenio, de 2 millones en 1998 a 4,1 millones en 2008 en los países de la UE y la AELI” (p. 16). Más concretamente, el mayor mercado

nacional de cocaína de Europa es el Reino Unido, seguido de España, Italia, Alemania y Francia, aunque datos recientes indican que el rápido crecimiento del mercado europeo de cocaína está empezando a nivelarse en algunos de los países de mayor consumo, como Italia, España y Alemania (p. 18).

La ONUDD calcula que entre 12,8 y 21,8 millones de personas (del 0,3 al 0,5 por ciento de la población mundial de edad comprendida entre 15 y 64 años) consumieron opiáceos en 2008. En este caso, el intervalo de la prevalencia estimada no ha variado con respecto a 2007, pero la cifra menor del número estimado de consumidores anuales ha disminuido. Esto refleja el incremento de la incertidumbre en Asia meridional y África, aunque también un posible descenso en el número total de consumidores observados, especialmente en Europa. De hecho, y teniendo en cuenta lo importante que es destacar el alcance de la falta de datos con respecto a los rangos de consumo de estupefacientes, resulta alentador comprobar la amplitud del intervalo presentado para África, donde se calcula que hay entre 68.000 y 2,9 millones de consumidores. En general, y como se ha comentado arriba, “a pesar del aumento significativo de la producción de opiáceos en los últimos años, el consumo mundial se mantiene relativamente estable” (p. 152). La heroína sigue siendo el opiáceo ilícito más consumido en el mundo. Los datos sugieren que el consumo de heroína está disminuyendo en la mayoría de los países de Europa occidental, aunque los daños asociados a su consumo (basados en el número de consumidores de heroína que empiezan un tratamiento, el creciente número de muertes a causa de la heroína y la prevalencia del VIH entre los consumidores por vía parenteral) parecen estar aumentando (pp. 155-6). En la región de América del Norte, la mayor prevalencia de consumo de heroína se registra en los Estados Unidos.

Como viene sucediendo en los últimos informes, los autores ponen especial cuidado en distinguir entre el número total de personas que consumen estupefacientes y lo que denominan “consumidores problemáticos”, es decir, “aquellos que se las inyectan o son considerados drogodependientes” y se enfrentan a “graves repercusiones de índole social y sanitaria” (p. 12). Por lo tanto, se calcula que en 2008 había de 16 a 38 millones de “consumidores problemáticos” en el mundo (lo que supone entre el 10 y el 15 por ciento de todas las personas que consumieron drogas ese año). La amplitud del intervalo refleja la incertidumbre de los datos a escala global, pero usando los datos del grupo de referencia de la ONUDD/ ONUSIDA, se estima que, en 2008, había 15,9 millones de consumidores de drogas inyectadas en todo el mundo. En términos de distintos tipos de drogas, los opiáceos –según indica la demanda de tratamiento– serían las drogas más problemáticas en la última década en Europa, Asia y América del Norte (especialmente los opioides sintéticos en ésta última región). El cannabis se revela como la principal droga en la demanda de tratamiento para África. Curiosamente, parece que las derivaciones del sistema judicial penal no han influido en el número de personas que comienzan un tratamiento para problemas relacionados con el cannabis en Australia. No se sabe, sin embargo, si en Europa se da una situación parecida. La cocaína es la droga más problemática en las Américas, aunque como sucede con los patrones de prevalencia, está disminuyendo en América del Norte. Teniendo en cuenta el carácter descentralizado y flexible del mercado de los ETA, no sorprende descubrir que “el consumo problemático de ETA constituye el único tipo de consumo de estupefacientes en la última década que ha experimentado un incremento significativo en todas las regiones del mundo” (p. 103). Como se comenta en el cuadro 2, un análisis de estos datos también revela lo que se podría denominar una ‘brecha de tratamiento’ considerable.

En el contexto de las estimaciones de consumo de drogas, problemático o de otra índole, es importante resaltar que, en términos globales, las cifras se deben considerar como altamente hipotéticas, debido a la falta de datos de muchas zonas del mundo con una elevada población potencial consumidora de drogas (véase el cuadro 1). Por ejemplo, resulta especialmente relevante apuntar que, con la excepción de las cifras de consumo de opiáceos en China, no hay datos sobre la prevalencia del consumo de drogas de ese país ni de India, dos Estados que representan, juntos, en torno al 37 por ciento de la población mundial. Dicho esto, en relación con la cocaína, por ejemplo, y en base a lo que se sabe sobre la producción, los patrones de tráfico y los países en sí (a partir de información sobre incautaciones, arrestos, tratamiento y datos cualitativos), es probable que en ambos países se dé un consumo importante. Por lo tanto, y como explica el mismo *Informe*, “no incluir a estos dos países en el panorama puede tener un tremendo impacto en los cálculos globales de consumo” (p. 67).

Repercusiones de los mercados

La considerable atención prestada al análisis de los mercados transnacionales en el *Informe* de este año supone que, más allá de complementar la información en los habituales capítulos sobre estadísticas y tendencias, la ONUDD ha podido examinar las repercusiones de los tres grandes mercados analizados. Por consiguiente, al proporcionar un análisis detallado de los mercados mundiales de la heroína, la cocaína y los ETA, los autores ofrecen una panorámica de las repercusiones globales –a veces localizadas– de los flujos de drogas ilícitas concretas. Así, con respecto a la heroína, el *Informe* señala que “tanto si se analizan los daños a la salud de las comunidades, el aumento de la actividad delictiva, la pérdida de productividad económica, el impacto en la seguridad mundial o la mayor corrupción capciosa de instituciones gubernamentales,

parece razonable colegir que son muy pocos los países que no se ven afectados por los opiáceos ilícitos” (p. 47). El *Informe* pasa después a discutir las implicaciones para la salud, fundamentalmente respecto al VIH/SIDA, y los impactos en la seguridad global. En este contexto, señala que, en Afganistán, “un cálculo conservador sitúa la cifra” generada por los talibanes mediante el gravamen del comercio del opio en 125 millones de dólares estadounidenses al año (p. 48). Además, al apuntar que “la delincuencia transnacional genera dinero y poder”, los autores enfatizan que aunque ese “poder no es suficiente para amenazar la estabilidad de países desarrollados”, en Afganistán y otros países vulnerables “el dinero que el comercio despliega en los sistemas políticos y sociedades de estos países plantean una amenaza a su desarrollo”. “Algunos países”, se nos dice en términos algo floridos, “podrían estar en peligro de ‘drogodependencia’” (p. 48). En la misma línea, la discusión sobre el mercado de la cocaína no sólo destaca los problemas sanitarios relacionados con su consumo, sino también que el tráfico “constituye una amenaza a la seguridad” porque está financiando varios grupos de la delincuencia organizada e insurgentes en varios países, como las FARC en Colombia y Sendero Luminoso en Perú. También se señala cómo el comercio de la cocaína está vinculado con la corrupción, tanto en los centros de producción como en los países vecinos, en los Andes y en los países de tránsito de África occidental (p. 70). Este tema se analiza con mayor detalle más adelante. Otra de las cuestiones que se aborda en el apartado sobre el mercado mundial de ETA es su interrelación con grupos delictivos. El hecho de que la producción de ETA no esté limitada a ciertos lugares geográficos y que éstos se puedan sintetizar mediante diversos métodos e ingredientes hacen que este tipo de estupefaciente resulte especialmente atractivo para las organizaciones delictivas de todo el mundo. Éste es otro tema sobre el que volveremos más adelante.

El problema del desplazamiento

Tal como sugiere lo ya comentado, y teniendo en cuenta que hay muchos ámbitos de incertidumbre, el análisis de la ONUDD revela importantes fluctuaciones regionales y sectoriales en la situación del mercado mundial y una compleja visión del “éxito” de la política de fiscalización de estupefacientes en el plano general. Esto se da especialmente en los casos en que las respuestas normativas parecen haber desplazado algunos aspectos del mercado de un lugar a otro. De hecho, el problema del desplazamiento es uno de los temas centrales del *Informe* de este año. “Muchos mercados de drogas ilícitas han alcanzado dimensiones mundiales y exigen estrategias de fiscalización a escala global”, señala el resumen de la contraportada. Además, como ya se ha comentado en las líneas anteriores, el Sr. Costa llama la atención sobre este fenómeno en su prólogo. Más allá de las pruebas implícitas de este proceso que se desprenden de los distintos conjuntos de datos presentados en el cuerpo del texto, los autores llaman explícitamente la atención sobre el hecho innegable de que lo que se consideran logros en materia de políticas en algunas zonas se ven a menudo contrarrestados por incrementos en el consumo, la producción y el tráfico en otras. Se nos informa, por ejemplo, de que en el caso de la cocaína “estos cambios, a escala mundial, se han traducido fundamentalmente en desplazamientos geográficos de la oferta y la demanda”. En conjunto, el mercado no se ha eliminado ni reducido considerablemente durante la última década (p. 32 y 94). A escala local, cuando analiza la reestructuración del mercado de los ETA en los Estados Unidos, el *Informe* señala que las medidas de fiscalización interna de precursores aplicadas en 2005 propiciaron el traslado de la producción al otro lado de la frontera, a México (p. 23 y 107), y la producción de precursores a otras zonas de América Latina. El documento incluye otros pasajes en la misma línea.

Cabe destacar, no obstante, que en lugar de limitarse a señalar el problema del desplazamiento –como en anteriores informes–, este año los autores se aventuran en el terreno de las recomendaciones normativas. En sintonía con el tono general del documento, este enfoque se vincula directamente con los objetivos fijados en el segmento de alto nivel y sigue la lógica de que es menos probable que se produzcan desplazamientos si las políticas de fiscalización son aplicadas por todos los Estados miembros de forma sistemática, coordinada e integrada. Así pues, tras recalcar la idea de que “la mera suma de esfuerzos no coordinados en los planos nacional y sectorial, *incluidos los que han tenido éxito*, no comporta éxito en el plano internacional” (la cursiva es nuestra), el *Informe* pasa a subrayar que “para lograr los objetivos enunciados para 2019, la comunidad internacional debe combinar diversas intervenciones encaminadas a reducir la oferta y la demanda de droga, e incorporar los esfuerzos en el plano nacional al marco de las nuevas estrategias internacionales parejamente a los mercados de la droga” (p. 11). Los Estados miembros ya reconocieron que era necesario adoptar este tipo de enfoque en la Declaración política de 2009, cuyo artículo 31 establece “la importancia de fomentar un enfoque integrado de las políticas en materia de drogas a fin de mejorar la eficacia de las medidas de fiscalización de drogas”. Como señala el *Informe Mundial sobre las Drogas*, esta idea también queda reflejada en el nuevo Plan de acción. En éste, bajo el capítulo de ‘Abordar conjuntamente la reducción de la oferta y la reducción de la demanda’, el artículo 27 destaca que “la interrelación” entre las medidas para reducir la oferta y las iniciativas para reducir la demanda “no suele tenerse en cuenta”.

El *Informe*, así, establece una vinculación muy útil y apropiada entre los datos disponibles que reflejan las pautas de desplazamiento

dentro del mercado mundial con los compromisos asumidos por los Estados miembros en materia de políticas hace un año. También acierta al admitir que no todos los Estados disponen de los recursos para “hacer frente por sus propios medios a los poderosos flujos de tráfico internacionales, ni contrarrestar sus repercusiones” (p. 11).

La ONUDD se adentra en terreno pantanoso, no obstante, con su postura sobre el impacto de un enfoque integrado sobre la dinámica futura de los mercados de la heroína y la cocaína. Los autores plantean el contexto al señalar que, a diferencia de los del cannabis y los ATS, los mercados de la heroína y la cocaína se sitúan en “zonas de producción relativamente concentradas” y que “la mayoría de sus componentes están vinculados entre sí directa o indirectamente”. A continuación, apuntan que “las economías transnacionales de las drogas que conforman, desde la producción y el tráfico al consumo, se pueden abordar como un todo y verse afectadas por sacudidas y efectos dominó”. Aunque puede que estas afirmaciones sean razonables –e incluso empíricamente demostrables en lo fundamental–, el *Informe* llega a lo que se debería considerar como una conclusión conceptualmente dudosa y excesivamente optimista: “Gracias a la experiencia adquirida, el éxito contra estos dos mercados parece estar al alcance de la mano y podría traducirse en la eliminación de una gran parte del problema mundial de las drogas y muchos de los males asociados a éste” (p. 35). Teniendo en cuenta que las medidas concertadas contra estos mercados durante varias décadas no han conseguido dar un solo ejemplo de interrupción sostenida de la oferta a un mercado de consumo establecido, la definición que ofrece el informe de ‘al alcance de la mano’ parece demasiado general. Es indudable que la cocaína y la heroína representan una gran parte de lo que la propia ONUDD admite que es el algo vago fenómeno conocido como “el problema mundial de las drogas”

(p. 31). Sin embargo, ¿hay algo en los logros del pasado que indique que la comunidad internacional es capaz de eliminar estos importantes mercados mundiales? Además, y como también se propone, ¿serían éstos “buenos candidatos para una solución mundial en un plazo razonable”? (p. 35). Esta idea está en marcado contraste con la actual posición de la ONUDD con respecto al cannabis (véase el cuadro 3). Esta perspectiva, así como el uso de lo que no puede sino verse como unos términos quijotescos en cuanto a la resolución de los problemas asociados con los mercados de la heroína y la cocaína, no está en sintonía con el análisis más matizado que se encuentra en el cuerpo del *Informe*. De hecho, frente a las voces que nos acusan de mantener un punto de vista derrotista,¹¹ cabría señalar que, a medida que se entienden mejor las complejidades de los mercados de drogas, estos términos simplistas (que hablan de

‘éxito’ o ‘derrota’) han ido perdiendo uso. En gran parte de la literatura que versa sobre políticas de drogas, este tipo de lenguaje se ha visto reemplazado por referencias a políticas que se traducen en una reducción de las dimensiones del mercado o de los daños asociados a éste, en una mejor gestión de los problemas relacionados con las drogas o incluso en una “contención” (si bien “contención” sigue siendo un término problemático, al menos refleja la idea de que es poco probable que alguna vez “se solucionen” algunos aspectos concretos del “problema mundial de las drogas”). Estos términos, en última instancia, recuerdan al vocabulario que empleaba otro ex director ejecutivo. Como responsable de lo que entonces era aún la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito de la ONU entre 1997 y 2002, el Sr. Pino Arlacchi solía defender que el problema mundial de las drogas estaba a punto de resolverse.

Cuadro 3. Cannabis: ¿creciente realismo?

En su análisis del *Informe Mundial sobre las Drogas 2006*, el IDPC reflexionaba sobre la importancia dada al cannabis en el marco de la publicación y se preguntaba si esta sustancia se iba a convertir en la protagonista de una “nueva cruzada” de la ONUDD. Aquel *Informe* señalaba, entre otras cosas, que las consecuencias perjudiciales del cannabis ya no eran distintas de las de otras drogas derivadas de plantas, como la heroína y la cocaína, y que, por lo tanto, merecía un interés renovado por parte de la comunidad internacional. Como ya se ha comentado, estas afirmaciones se realizaron en un momento en que un creciente número de países estaba rebajando la represión dirigida contra esta droga. (Véase el informe del IDPC *The 2006 World Drug Report: Winning The War On Drugs?*, en: http://idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_BP_02_WorldDrugReport2006_EN.pdf) Desde entonces, las publicaciones de la ONUDD y las declaraciones del director ejecutivo han repetido esta postura. Por lo tanto, es muy destacable que, aun sin renunciar a las políticas de fiscalización del cannabis, cuatro años después la ONUDD parece haber adoptado un enfoque más pragmático en este sentido. Así, aunque se dedica cierta atención a los debates en torno a la aplicación de un enfoque integrado con respecto a los mercados de la heroína y la cocaína, el *Informe* ya no intenta mezclar las consecuencias del consumo de cannabis –así como las respuestas normativas a éste– con las de otros psicotrópicos orgánicos y admite que se trata de una situación totalmente distinta en lo que se refiere a la estructura del mercado mundial y los efectos de la propia sustancia. Se nos explica que “la producción y el consumo de cannabis se encuentran en todos sitios” y, sobre todo, que ya no “hay un claro consenso entre las autoridades nacionales sobre cómo abordar la cuestión”. En consecuencia, la ONUDD prosigue, “en tales circunstancias, una reducción significativa del problema del cannabis a escala mundial para 2019 sería más probablemente una cuestión de coincidencia que resultado de una acción concertada internacionalmente” (p. 33).

Además de los problemas de terminología, es también apropiado plantear cuestiones más fundamentales sobre cómo se entienden los ‘éxitos’ del pasado en materia de políticas. Al fin y al cabo, se trata de algo de vital importancia para la futura eliminación del fenómeno del desplazamiento mediante un enfoque integrado. Por ejemplo, ¿qué constituye realmente un éxito en lo que se refiere a la oferta del problema de las drogas? ¿Son las toneladas y las hectáreas los únicos indicadores para medir esos éxitos? Tal como el IDPC y otras voces han señalado con respecto al opio y la coca, la erradicación de cultivos genera efectos colaterales muy perjudiciales. Se trata de una medida muy costosa que tiene un efecto especialmente negativo sobre los “campesinos pobres y marginalizados”. Además, las campañas de erradicación forzosa pueden de hecho estimular la producción y alimentar los ciclos de pobreza, violencia y migración forzada que se aprecian en regiones productoras de drogas. “De hecho, una erradicación aparentemente ‘exitosa’ puede crear incentivos perversos para estimular más aún la producción, arriesgando la sostenibilidad en el largo plazo en nombre de logros en el corto plazo”. Teniendo en cuenta el creciente uso de las fumigaciones en la región andina que revela el *Informe* (p. 163), es importante recordar que las campañas de fumigación aérea han desembocado en el envenenamiento y/o el desplazamiento de campesinos, así como en una importante contaminación ambiental.¹² Estas “consecuencias no deseadas” coinciden, sin duda alguna, con los temas abordados por el Sr. Costa en su informe *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada*.

También hay que plantear cuestiones en cuanto a la demanda. Aquí, por ejemplo,

a pesar de las numerosas pruebas que documentan los efectos negativos de lo que constituye un enfoque esencialmente punitivo,¹³ el descenso del consumo de cocaína en los Estados Unidos se presenta como un ejemplo de política eficaz, dando por sentado que, si otros países adoptan un enfoque parecido, la demanda de este estupefaciente se reduciría a escala mundial. Los estudios, sin embargo, nos dicen que la relación de causalidad entre los niveles de consumo y las políticas de drogas es difícil de demostrar. En algunos casos, de hecho, se ha probado que la política no tiene impacto alguno en los niveles de prevalencia del consumo de drogas.¹⁴

Los datos longitudinales indican que el consumo de cocaína lleva tiempo disminuyendo en los Estados Unidos. Este hecho llevó a algunos analistas a concluir en 2006 que, con la excepción de algunos ETA, el país ya no se enfrentaba a un consumo de drogas de tipo epidémico “sino más bien de carácter ‘endémico’”.¹⁵ Los motivos de este fenómeno siguen estando poco claros. Parece plausible colegir, al igual que la ONUDD, que la prevención y el tratamiento pueden haber desempeñado, entre otros factores, un cierto papel (p. 93).¹⁶ Las pruebas de los Estados Unidos sugieren que “la participación en programas de tratamiento está vinculada con la disminución en el consumo de drogas de que se tiene constancia”.¹⁷ La eficacia de los programas de prevención, sin embargo, es menos evidente. De hecho, como señala el propio *Informe*, no todas las medidas de prevención son eficaces y, en ocasiones, las intervenciones simplistas pueden provocar un mayor nivel de consumo (p. 93). Hay también algunas dudas en torno a la valoración que hace el *Informe* del impacto de algunas actividades recientes contra la oferta de cocaína dentro de los Estados Unidos. Se nos informa de que “la disminución se ha hecho especialmente pronunciada desde 2006, probablemente debido a las

repercusiones en la oferta de las medidas de represión aplicadas en Colombia y México” (p. 17 y 74). No se proporcionan pruebas que permitan establecer una relación causal entre los descensos en el consumo y las operaciones de represión en los países de origen y tránsito; más bien al contrario: el principal indicador que apuntaría a esa relación –un aumento en los precios de consumo– no es evidente. Además, no se hace alusión alguna a las consecuencias negativas asociadas con estas actividades (como la violencia de los mercados), en México en particular. El *Informe* nos explica que “la lucha contra los cárteles de la droga es una empresa legítima y necesaria”. No obstante, los autores se cuidan de advertir que puede que tal empresa “no reduzca el mercado de la cocaína de forma automática” y que la historia “demuestra que la desarticulación de grandes cárteles de cocaína puede llevar a la aparición de un mayor número de grupos menores. El aumento de la competencia puede provocar una reducción de los precios, lo cual podría incluso fomentar mayores niveles de consumo” (p. 93). En términos generales, las pruebas demuestran que las iniciativas de fiscalización en los países de origen y tránsito –tanto en lo que se refiere a la cocaína como al opio– raramente resultan exitosas y casi nunca generan un impacto sostenido en el consumo de drogas dentro de los Estados Unidos.¹⁸ Más concretamente, y teniendo en cuenta la tendencia a la baja del consumo en el largo plazo en los Estados Unidos, es sin duda difícil atribuir directamente los últimos cambios en el mercado de la cocaína a las medidas represivas desplegadas en el sur de la frontera. Es evidente que están en juego muchas variables. Tal como apuntan David Boyum y Peter Reuter:

...el consumo se ve fuertemente influido por fuerzas que van más allá de la política de drogas, además de por la transformación en las actitudes respecto al consumo de

drogas y giros repentinos en cuanto a la moda de determinadas drogas. Esto dificulta, inevitablemente, todo intento de evaluación de los efectos de distintas acciones normativas; las buenas políticas que se topan con un viento desfavorable en el contexto de las actitudes y las modas parecen ineficaces, mientras que las malas políticas que encuentran un viento a favor parecen exitosas.¹⁹

De hecho, aunque la disminución del consumo de cocaína se presenta como una tendencia positiva, hay que señalar que el consumo de otros estupefacientes en los Estados Unidos se ha mantenido en niveles constantes y relativamente estables, e incluso se ha incrementado. Por ejemplo, tras cierto periodo de estabilización, en los últimos años se ha presenciado un ligero aumento en el consumo de cannabis. Pero puede que la tendencia más preocupante esté en el creciente consumo de medicamentos recetados o que se venden directamente sin receta, como la oxicodona y la hidrocodona entre los jóvenes, con indicios de un posible resurgimiento del consumo de éxtasis entre los estudiantes de 15-16 años (p. 156 y 225). Aunque el análisis del *Informe* se enmarca principalmente en términos de desplazamiento geográfico, la experiencia demuestra que los descensos de consumo que se derivan de lo que probablemente constituye toda una serie de factores pueden verse neutralizados por la aparición de nuevas pautas de consumo.²⁰ Paradójicamente, ésta es la dinámica a la que se refiere el Sr. Costa en su prólogo. Como se ha señalado anteriormente, el director ejecutivo llama la atención sobre el hecho de que los consumidores de drogas no son reacios a cambiar de una sustancia psicotrópica a otra y que, además de pasarse al mercado de los ETA –más flexible y difícil de rastrear–, los fabricantes crean nuevos productos y explotan nuevos mercados con gran rapidez. En el contexto del entusiasmo que transmite

el *Informe* para centrarse en un enfoque integrado para hacer frente a los mercados de la cocaína y la heroína, el Sr. Costa llega a la algo contradictoria conclusión de que “no solucionaremos el problema mundial de las drogas si la adicción se traslada” de estas drogas a “otras sustancias adictivas”.

Países de tránsito: entre la espada y la pared

“En el último decenio, las Naciones Unidas han reconocido la relación entre la inestabilidad política y la delincuencia organizada, especialmente el tráfico de drogas” (p. 231). Así comienza el apartado del *Informe* que se centra en el impacto del tráfico de drogas sobre los países de tránsito, y cita al secretario general de la organización, Ban Ki Moon, al señalar que “el tráfico de drogas constituye (...) una creciente amenaza a la paz y seguridad internacionales en África”. El texto intenta profundizar en esta afirmación introductoria explicando cómo funcionan estas conexiones: ¿cómo amenaza concretamente el tráfico a la estabilidad? En este sentido, esboza dos grandes circunstancias. La primera se deriva de la participación de insurgentes y grupos armados ilegales que obtienen fondos mediante un “impuesto” sobre los cargamentos que transitan por los territorios que controlan, o incluso participando activamente en la gestión de las actividades de producción y tránsito. La segunda se da cuando los grupos de traficantes adquieren poder suficiente para desafiar al Estado mediante la confrontación violenta, la corrupción a alto nivel o ambas cosas (esto último sería lo más habitual). Hay otras formas de delincuencia organizada que pueden, en diversos grados, desestabilizar a los Estados, pero ninguna es tan corrosiva como el tráfico de drogas porque “los mercados de drogas son más valiosos que los del contrabando de mercancías, y puesto

que son ilícitas, las drogas son terreno inequívoco de delincuentes organizados” (p. 231). El *Informe* pasa entonces a reconocer las diferencias que se dan entre distintas drogas en este sentido: dado que los ETA y el cannabis –como ya se ha comentado– se pueden producir cerca del consumidor, no hay necesidad de desplegar grandes líneas de tráfico que atraviesen fronteras nacionales y regionales. Los flujos más potentes y que generan mayores impactos (adicción, violencia, corrupción) se originan en países productores del Sur y están destinados a consumidores del Norte; abarcarían, fundamentalmente, a la heroína y la cocaína. La mayoría de casos utilizados para ilustrar el argumento del capítulo proceden de las rutas globales del tráfico de cocaína que surgen de las zonas de producción andinas.

En un breve pasaje sobre los flujos transnacionales de la heroína, los autores mencionan que la adormidera se cultivó históricamente en regiones distintas de aquellas en que se concentra hoy día, y señala que las actuales zonas de cultivo (principalmente en Afganistán y Myanmar) resultan de que haya grandes extensiones de territorio que no están bajo control gubernamental y de una importante mano de obra para trabajar en los campos de adormidera. El documento observa que “la mejor herramienta de disuasión ante la injerencia estatal en este proceso es un ejército rebelde” (p. 232) y que, en situaciones en que no había conflicto, el cultivo de adormidera –y, por tanto, la producción de heroína– se ha podido eliminar efectivamente (en países como China, Turquía, Irán, etc.). El análisis del papel de la producción y el tráfico de drogas en Afganistán indica que la producción de heroína está “fuertemente relacionada” con la insurgencia, aunque presenta unos matices distintos a los de declaraciones anteriores de la ONUDD, especialmente por parte del Sr. Costa. Al afirmar, como ya se ha señalado antes, que se calcula que las fuerzas

alineadas con los talibanes obtuvieron “125 millones de dólares estadounidenses al año”, el *Informe* apunta que aunque “el comercio de las drogas proporciona algunos fondos para el conflicto, es aún más significativo el amparo que proporciona el conflicto al comercio de las drogas”. “Los que obtienen mayores beneficios (...) son delincuentes profesionales y (...) funcionarios corruptos” (p. 232). En un comunicado de prensa de fines de 2004, justo antes de que se celebraran las elecciones que volvieron a dar la presidencia a Hamid Karzai, y con el título “La ONU advierte de la conexión entre drogas, delincuencia y terrorismo”, Costa sostenía que “cada vez es más difícil establecer una distinción clara entre grupos terroristas y unidades de la delincuencia organizada, ya que sus tácticas son cada vez más coincidentes. El mundo está presenciando el nacimiento de un nuevo híbrido de ‘delincuencia organizada – organizaciones terroristas’”.²¹ Durante este periodo se dieron constantes alusiones a la amenaza del “narcoterrorismo”, un término muy vago que alcanza su cúspide en la cita del Sr. Costa. La Dirección de Lucha contra la Droga de los Estados Unidos (DEA) define el narcoterrorismo como un “un grupo organizado que es cómplice de actividades de tráfico de drogas con el fin de promover o financiar violencia política premeditada y políticamente motivada contra objetivos civiles...”.²² Pierre-Arnaud Chouvy observa que “la definición de la DEA mezcla el terrorismo en sí con sus supuestos medios financieros, en lugar de caracterizar las motivaciones y los objetivos concretos de grupos terroristas específicos. Según esta definición, habría tantos tipos de terrorismo como formas de financiarlos”.²³ Aunque puede resultar de gran utilidad política en la medida en que fusiona los dos grandes intereses de la política exterior estadounidense tras la guerra fría –las drogas y el terrorismo–, esta terminología sólo confunde los problemas que pretende abordar. Por otra parte, hay que acoger con

satisfacción el análisis más sobrio que se presenta en este apartado del *Informe*.

Las primeras dos páginas del capítulo tratan, de hecho, sobre el problema de las zonas de producción y no tanto sobre las zonas de tránsito en sí, y hace falta llegar hasta la mitad de la segunda página para que se reconozca que “las zonas de conflicto no son las únicas en que la delincuencia transnacional organizada puede plantear una amenaza al Estado”. En los países donde no hay conflictos o espacios a donde no llega el gobierno, es más probable que la delincuencia organizada participe en el tráfico de bienes por el territorio. Las democracias que gozan de un estado de derecho efectivo no son el terreno preferido para este tipo de operaciones; de hecho, el *Informe* sentencia que “el caso ideal para los traficantes de drogas es un Estado autoritario en que tengan a la autoridad metida en el bolsillo”. En tales circunstancias, la violencia es innecesaria y la corrupción lubrica los engranajes del negocio. El *Informe* señala que, allí donde se despliega la violencia, los objetivos son a menudo jueces y fiscales, así como periodistas que buscan sacar a la luz grandes operaciones delictivas. A continuación, reconoce que las iniciativas para detener el tráfico pueden “exacerbar temporalmente esta violencia” y que esto puede “alimentar las reivindicaciones públicas para que se interrumpa la represión, *pero este difícil periodo se debe atravesar hasta superarse*” (la cursiva es nuestra). Esta despreocupada afirmación podría bien considerarse polémica en un país como México, donde han muerto unas 28.000 personas en las recientes guerras de las drogas.²⁴

El *Informe* señala que la delincuencia organizada no desea mantener una guerra con el Estado que, obviamente, no es buena para los negocios; la violencia también puede desencadenar reacciones por parte del Estado que suponen, de por sí, una

amenaza a la estabilidad de la democracia en el largo plazo. “Un claro indicio de que la delincuencia se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional se da cuando se adoptan medidas excepcionales en materia jurídica y de seguridad, tales como movilizar al ejército para que ayude a restablecer la autoridad gubernamental” (p. 233). Los autores admiten que, aunque puede que estas medidas sean populares, pueden representar el inicio de una “recorte de los valores democráticos”. A pesar de reconocer lo que es ya un tema familiar bajo una apariencia distinta –es decir, que la respuesta de los Estados a los problemas relacionados con las drogas puede ser tan mala o incluso peor que las dificultades que pretende solucionar–, el *Informe* no vincula esta idea con tendencias equiparables en el marco de las iniciativas de la comunidad internacional para combatir el tráfico. La estrategia iniciada en 2009 por las fuerzas de la coalición en Afganistán para matar o capturar a traficantes vinculados con la insurgencia provocó la consternación de muchos observadores. Un informe del Comité de relaciones internacionales del Senado estadounidense, publicado en agosto de 2009, divulgó oficialmente la noticia al citar a una fuente del ejército estadounidense según la cual “nuestro enfoque a largo plazo consiste en identificar a figuras regionales de las drogas y a funcionarios gubernamentales corruptos, y convencerlos de que opten por la legitimidad, o bien retirarlos del campo de batalla”.²⁵ Antes incluso de que se publicara el informe del Comité, había surgido una disputa de alto nivel en el seno de la OTAN, con Alemania especialmente en contra de esas “órdenes ilegítimas”.²⁶ Se reconoció abiertamente que este último eufemismo, bastante escalofriante, significaba que esas personas serían capturadas o asesinadas en cualquier momento y se dijo además que, en la lista de objetivos, había unas 50 personas, junto a varios centenares que pertenecían a la insurgencia. Aunque el Pentágono insistió en que estas medidas

entraban dentro de las competencias de su misión, éstas proporcionan otra nota de cautela que debería complementar la ofrecida por el análisis del *Informe*: es decir, que las intervenciones antidemocráticas y jurídicamente cuestionables no sólo se pueden autorizar en aquellos países en que se considera que hay un déficit democrático, sino también en el seno de las políticas de la propia comunidad internacional.

Los desplazamientos que se producen en las zonas de producción y las rutas de tráfico nos vuelven a remitir a las “consecuencias no deseadas” del sistema de fiscalización de estupefacientes de las que hablaba el Sr. Costa en su informe *Perfeccionamiento de la fiscalización de drogas para adecuarla a la finalidad para la que fue creada*. El caso de México ilustra tanto la violencia y la corrupción que llegan con el tráfico a gran escala como las medidas antidemocráticas asociadas con un enfoque excesivamente centrado en la seguridad por parte del Estado. Su actual situación de privilegio como ruta de tránsito clave para la cocaína destinada a los consumidores de las ciudades estadounidenses se ha ido forjando durante los últimos 10-15 años; antes de eso, la opción preferida por los grupos del tráfico colombiano que dominaban por aquel entonces el comercio era la ruta del Caribe hacia Florida. El despliegue de una serie de intervenciones represivas muy intensivas, prolongadas y aparentemente fructíferas en la región del Caribe hizo que, finalmente, el comercio dejara de ser lucrativo, por lo que se reestructuró siguiendo todas las pautas habituales del problema del desplazamiento ya comentadas.

Al tratar sobre el actual papel de México, el *Informe* se muestra extrañamente reacio en su caracterización de la implicación de los Estados Unidos en la situación de violencia que vive el país, señalando que “los asesinatos en México están equipados en gran medida con armas procedentes del Norte” (p. 232).

Louis Klarevas, de la Universidad de Nueva York, ha estado abogando por la extradición de ciudadanos estadounidenses a México para que respondan por acusaciones de suministrar armas con fines lucrativos; las autoridades calculan que 250-300 armas ilegales atraviesan la frontera todos los días desde los Estados Unidos, país bien conocido por su laxo régimen de control de armas.²⁷ Estas armas forman parte de un tráfico responsable de un gran daño y, sin embargo, reciben sólo una milésima parte de la atención que el *Informe* dedica a las drogas que van en dirección contraria (para ser exactos, hay una única alusión a este tema, que acabamos de citar, y ni siquiera se menciona el nombre de los Estados Unidos). Está claro que el análisis de la ONUDD se ve influido por los efectos del poder geopolítico, a pesar de pretender estar por encima de las discrepancias políticas y hablar en nombre de la humanidad. En general, por lo tanto, aunque el capítulo sobre las rutas de tránsito ofrece una panorámica muy valiosa sobre las rutas de la cocaína y algunos de sus impactos negativos en los países que atraviesa, no llega a encajar con las “consecuencias no deseadas” del informe que el Sr. Costa publicó hace dos años. La mayor parte de la ayuda a México, asignada por los Estados Unidos para dar respaldo a la guerra del Estado mexicano contra los “cárteles de la droga”, se ha destinado al ejército y a otras medidas de seguridad militarizadas, mientras que los abusos de los derechos humanos perpetrados por las fuerzas armadas mexicanas han llevado a la organización *Human Rights Watch* a hablar de una cultura de impunidad: “En el marco de las actividades de represión, las fuerzas armadas mexicanas han cometido graves violaciones de derechos humanos, como desapariciones forzadas, asesinatos, torturas, violaciones sexuales y detenciones arbitrarias. México permite al ejército que se investigue a sí mismo mediante un sistema de justicia militar que se traduce en una total impunidad por los abusos del ejército”.²⁸

Estas graves preocupaciones nos remiten a los problemas que emanan del prólogo, en el que el apoyo a los derechos humanos, el desarrollo y la sanidad corre el peligro de quedarse en el terreno de la retórica vacía, mientras que cuestiones diplomáticas y geopolíticas impiden que la ONUDD condene acciones que contradicen estos principios. Se trata de una paradoja que el régimen de fiscalización de estupefacientes, incluso si se originó –como insiste el Sr. Costa– por el noble objetivo de proteger la salud y la humanidad, no ha conseguido resolver durante los cien años que lleva funcionando.

Conclusiones

Hay muchos aspectos que elogiar en el *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*. Cabe acoger con satisfacción, por ejemplo, que la publicación dé muestras de continuidad con el enfoque iniciado el año pasado en términos de mejora de la metodología y la transparencia. De hecho, el uso de rangos o intervalos de datos y el reconocimiento de que los cambios en las tendencias sólo suelen reflejar un cambio en los conjuntos de datos (ya sea por la inclusión de nuevos datos o la exclusión de datos obsoletos o poco fiables) proporciona una perspectiva mucho más matizada y, en términos normativos, mucho más desafiante. Sin embargo, estos puntos fuertes se ven socavados en ciertos aspectos por los pasajes más subjetivos –y en ocasiones conceptualmente confusos y politizados– del documento. Todo proceso de maduración del sistema de fiscalización de estupefacientes debe ir acompañado de una creciente coherencia en la publicación más emblemática de la ONUDD. Aunque éste sea el caso, el IDPC sigue apoyando el trabajo de la ONUDD para perfeccionar continuamente sus análisis de los datos y se hace eco de los llamamientos de la ONUDD para el desarrollo y la mejora de los

sistemas de control de cultivos nacionales y regionales, y para que los Estados mejoren sus carencias sobre los datos referentes a la demanda. En esta línea, esperamos con interés las conclusiones del grupo de expertos sobre recopilación de datos e instamos a los Estados miembros a comprometerse plenamente con el nuevo proceso de cuestionario para los informes anuales (ARQ); un proceso iniciado, no lo olvidemos, a instancias de los propios Estados miembros. Cabría señalar, no obstante, que el apoyo a una mejor recopilación de datos debe ir acompañada de un constante respaldo financiero a la ONUDD para que ésta pueda cumplir con sus responsabilidades en materia de datos y análisis. Entre ellas, está la elaboración del *Informe Mundial sobre las Drogas* y la presentación de sus datos. Hay que recordar que la publicación de este año fue la primera en muchos años que no contó con financiación específica del Gobierno

sueco. Aunque puede que este hecho no haya influido en la capacidad de la ONUDD para elaborar lo que constituye, en general, un documento de gran calidad, parece probable que una excesiva dependencia del ya limitado presupuesto general pueda poner en peligro la capacidad analítica del organismo en el futuro. La mejor forma de superar este dilema pasaría por la creación de un grupo de Estados miembros dispuesto a realizar una aportación anual a una línea presupuestaria concreta. A pesar de todo, y al igual que gran parte del ámbito de trabajo de la ONUDD, la futura orientación del *Informe* –tanto en términos de elaboración como de enfoque– dependerá indudablemente de la perspectiva del nuevo director ejecutivo. Por tanto, el IDPC espera que el Sr. Fedotov deje de utilizar el prólogo para politizar el *Informe*, siga desarrollando sus puntos fuertes y, de ese modo, garantice la existencia de fondos para lo que no deja de ser un recurso muy valioso.

Notas finales

- 1 Dado que en el momento de publicación de este informe no existe una versión oficial en español del informe completo, las citas que aparecen en estas páginas son traducciones propias del IDPC o proceden, en algunos casos, del resumen ejecutivo en español: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/EXECUTIVE_SUMMARY_-_SP.pdf
- 2 IDPC (2008) The 2008 World Drug Report :A Response from the International Drug Policy Consortium http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_ResponseWorldDrugReport_Sept08_EN.pdf
- 3 Transnational Institute (2010) *¿Un ruso como zar de las drogas en Naciones Unidas?* http://www.ungassondrugs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=298&Itemid=65&lang=es
- 4 Véase "New UN drugs and crime chief to focus on public health and rights-based approach, UNIS 13 September 2010 (UNIS/INF/386) <http://www.idpc.net/alerts/unodc-chief-focuses-on-public-health-and-human-rights>
- 5 Antonio Maria Costa (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* Documento de sesión 17, 51º período de sesiones de la CND, 2008. Naciones Unidas, Viena http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72008_CRPI7sV0853411.pdf
- 6 IDPC (2009) *La Comisión de Estupefacientes 2009 y el segmento de alto nivel – Informe de la sesión* <http://www.idpc.net/es/publications/comision-de-estupefacientes-2009-y-segmento-de-alto-nivel-informe-de-sesion>
- 7 IDPC (2010) *La Comisión de Estupefacientes 2010 – Informe sobre el período de sesiones* <http://www.idpc.net/es/publications/informe-idpc-cnd-2010-spa>
- 8 Véase, por ejemplo, Francisco E.Thoumi (2010) *The international drug control regime's straitjacket: Are there any policy options?* <http://www.springerlink.com/content/8n62775383w51p22/>
- 9 Para un breve análisis, véanse las observaciones realizadas por la Red de Información Andina, <http://ain-bolivia.org/2010/06/the-unodc-coca-cultivation-study-for-bolivia-shows-minimal-increase-in-coca-crop-sharply-contrasts-with-u-s-statistics-2/>
- 10 Para un análisis más detallado, véase *The 2008 World Drug Report: A Response From the International Drug Policy Consortium* http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC_ResponseWorldDrugReport_Sept08_EN.pdf
- 11 De hecho, la ONUDD llama la atención sobre el hecho de que los Estados miembros acordaron "eliminar o reducir de forma significativa" para 2019 la oferta y la demanda de drogas ilícitas; una "decisión adoptada en el contexto de una crítica renovada de algunos sectores de la sociedad civil contra el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes y su supuesta ineficacia", p. 32
- 12 *Guía sobre políticas de drogas del IDPC*, primera edición, marzo de 2010, pp. 101-110 <http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>
- 13 Véase, por ejemplo, Eva Bertram, Morris Blachman, Kenneth Sharpe y Peter Andreas, *Drug War Politics: The Price of Denial*, University of California Press, 1996
- 14 Craig Reinerman, Peter Cohen y Hendrien L. Kaal, "The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco," *American Journal of Public Health*, mayo de 2004, Vol. 94, No. 5., pp. 836-842
- 15 J Caulkins y P Reuter, *Reorienting US Drug Policy, Issues in Science and Technology, Fall 2006*, <http://www.issues.org/23.1/caulkins.html>
- 16 Véase también *Guía sobre políticas de drogas del IDPC*, primera edición, marzo de 2010, pp. 67-76 <http://www.idpc.net/es/publications/guia-sobre-politicas-de-drogas-idpc>
- 17 David Boyum y Peter Reuter, *An Analytic Assessment of US Drug Policy*, The AIE Press, 2005, p. 83
- 18 David Boyum y Peter Reuter, *An Analytic Assessment of US Drug Policy*, The AIE Press, 2005, pp. 72-76
- 19 David Boyum y Peter Reuter, *An Analytic Assessment of US Drug Policy*, The AIE Press, 2005, p. 93. Con respecto a este punto, el Informe señala que el crack de cocaína se convirtió en una "droga estigmatizada en la segunda mitad de los años ochenta" y que "la cocaína en polvo también perdió popularidad", p. 72
- 20 Véase, por ejemplo, Louisa Degenhardt, Carolyn Day, Wayne Hall, Dave R. Bewley-Taylor, *The Australian "Heroin Shortage" Six Years On: What, if any, are the implications for drug policy?* The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Briefing Paper 12, julio de 2007 http://www.beckleyfoundation.org/pdf/Beckley_BP12_AusHeroinShortage_EN.pdf
- 21 UNODC (2004) *UN Warns about nexus of drugs, crime and terror* <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/socpc311.doc.htm>
- 22 Citado en Pierre-Arnaud Chouvy (2009) *Opium: Uncovering the politics of the poppy* I.B Tauris, New York p. 117
- 23 Pierre-Arnaud Chouvy (2009) *Opium: Uncovering the politics of the poppy* I.B Tauris, New York, p. 118
- 24 Rory Carroll (2010) *Mexico drug war: the new killing fields* The Guardian, 3 de septiembre de 2010 <http://www.guardian.co.uk/world/2010/sep/03/mexico-drug-war-killing-fields>
- 25 Committee on Foreign Relations (2009) *Afghanistan's Narco War: Breaking the Link Between Drug Traffickers and Insurgents: A Report to the Committee on Foreign Relations United States Senate* http://www.humansecuritygateway.com/documents/USGOV_AfghanistansNarcoWar_BreakingLink_DrugTraffickersInsurgents.pdf
- 26 Der Spiegel Online International (2009) *Nato High Commander Issues Illegitimate Order to Kill* 28 de enero de 2009 <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,604183,00.html>
- 27 Louis Klarevas (2010) *Addressing Mexico's Gun Violence One Extradition at a Time* Huffington Post, 23 de marzo de 2010 http://www.huffingtonpost.com/louis-klarevas/addressing-mexicos-gun-vi_b_517435.html
- 28 Human Rights Watch (2010) *World Report Chapter: Mexico* <http://www.hrw.org/en/world-report-2010/mexico>



This publication has been produced with the financial support of the Drug Prevention and Information Programme of the European Commission. The contents of this publication are the sole responsibility of the author/contractor/ implementing partner and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

International Drug Policy Consortium
c/o Release, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

télefono: +44 (0)20 7324 2975
correo electrónico: contact@idpc.net
página de web www.idpc.net

Copyright (C) 2010 International Drug Policy Consortium All rights reserved