

EL PROBLEMA DE DROGAS EN LAS AMERICAS: ESTUDIOS

PRODUCCIÓN Y OFERTA
DE DROGAS, FÁRMACOS
Y PRECURSORES
QUÍMICOS



Organización de los
Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

Secretario General
José Miguel Insulza

OAS Cataloging-in-Publication Data
Insulza, José Miguel.

El problema de las drogas en las Américas : Capítulo 3 : Producción y oferta de drogas, fármacos y precursores químicos.
p. 45 ; cm. (OEA documentos oficiales)
ISBN 978-0-8270-6002-9

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Secretary General. II. Title. III. Title: Producción y oferta de drogas, fármacos y
precursores químicos.

OEA/Ser.D/XXV.4 Add.3

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS: ESTUDIOS

PRODUCCIÓN Y OFERTA DE DROGAS, FÁRMACOS Y PRECURSORES QUÍMICOS

Organización de los Estados Americanos

TABLA DE CONTENIDO

PRODUCCIÓN Y OFERTA DE DROGAS, FÁRMACOS Y PRECURSORES QUÍMICOS	5
Hallazgos	5
PARTE 1 COCAÍNA Y HEROÍNA	7
Producción y Distribución de Cocaína	7
Áreas de cultivo de coca	8
Elaboración de la cocaína	12
Flujos de cocaína	12
Métodos de transporte	15
PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE HEROÍNA	15
POLÍTICAS PARA COMBATIR LA PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE COCAÍNA Y HEROÍNA	17
Reducción de los cultivos ilícitos	17
Impacto de políticas de reducción de cultivos	18
Interdicción y ataque a las organizaciones	20
Impacto de las estrategias para la interdicción y desmantelamiento de las organizaciones	22
PARTE 2 CANNABIS	25
Cultivo: Tendencias y dinámica	25
Tráfico – Tendencias y dinámica	26
PARTE 3 DROGAS SINTÉTICAS Y SUSTANCIAS EMERGENTES	29
Producción y oferta	29
Tráfico	31
Nuevas sustancias psicoactivas	33
PARTE 4 FÁRMACOS	35
Control de los medicamentos recetados	36
Desvío y tráfico	36
Medidas, políticas y estrategias antinarcoóticos	38
PARTE 5 SUSTANCIAS QUÍMICAS	39
Políticas adoptadas por los Estados Miembros de la OEA	39
Directrices institucionales	40
Estrategias subregionales	41
DESAFÍOS DE LA POLÍTICA <i>Capacidad de adaptación de los traficantes</i>	42

Falta de personal capacitado y de procedimientos	43
Falta de instalaciones para la eliminación adecuada de sustancias	43
CONSIDERACIONES HACIA EL FUTURO.....	44

PRODUCCIÓN Y OFERTA DE DROGAS, FÁRMACOS Y PRECURSORES QUÍMICOS

Hallazgos

Los métodos tradicionales para enfrentar el desafío de las drogas ilícitas en el hemisferio se han enfocado en la interrupción de la cadena de suministro. En gran medida, los productos de base vegetal son cultivados en áreas económicamente subdesarrolladas, procesados cerca o en ruta hacia el mercado consumidor y vendidos y consumidos en países con mayor poder económico.

El panorama de las drogas es más complejo. El flujo de drogas se dirige a más países y sustancias sintéticas pueden ser producidas en cualquier parte y muchas veces más cerca de los mercados finales.

En los últimos años, la producción global de cocaína se ha nivelado en aproximadamente 800 toneladas métricas por año, se bajó en Colombia pero permaneció estable en Bolivia y aumentó en Perú. La mayoría de la cocaína destinada al mercado estadounidense fluye de Colombia por Centroamérica y México; las rutas caribeñas se dirigen principalmente hacia Europa.

Casi toda la cocaína producida en Bolivia y Perú actualmente permanece en la región o va al mercado europeo, mientras nuevos mercados en Sudamérica ofrecen productos de cocaína fumable.

Aún existen significativas brechas de información, **la producción de heroína en las Américas básicamente se ha desplazado de Colombia a México y Guatemala,** que conjuntamente parecen satisfacer la demanda hemisférica, la cual está basada en Norteamérica.

Se cultiva el cannabis en muchos lugares, incluyendo el cultivo interior, y es difícil de medir con precisión, pero la mayoría del cultivo sirve a los mercados domésticos o vecinos. México, los Estados Unidos, Colombia, Paraguay y Canadá son los principales países productores de cannabis en las Américas. Se considera que México suministra alrededor de la mitad del cannabis que se consume en los Estados Unidos, mientras que Paraguay suministra gran parte del cannabis en el Cono Sur. Jamaica y San Vicente y las Granadinas, por su parte, continúan siendo una fuente importante para el mercado caribeño.

Los estimulantes de tipo anfetamínico pueden ser producidos en cualquier lugar: en fábricas industriales de gran escala, en pequeños laboratorios móviles o incluso en una cocina, es un negocio globalizado y existe un flujo de insumos hacia el hemisferio desde Asia y Europa.

La producción de fármacos ha aumentado dramáticamente durante las últimas dos décadas, lo cual ha ampliado las oportunidades para su desvío y uso no médico.

Se necesita información y análisis más rigurosos y exactos acerca de muchas de las drogas que actualmente se producen y distribuyen en el hemisferio a fin de elaborar medidas efectivas, económica y políticamente aceptables para tratar con la amenaza que representan las drogas, a la salud y seguridad públicas.

PARTE 1

COCAÍNA Y HEROÍNA

Producción y Distribución de Cocaína

La coca se cultiva y el clorhidrato de cocaína se produce en Colombia, Perú y Bolivia, países que suministran prácticamente el 100 por ciento de la cocaína del mundo. La producción mundial total de cocaína, la cual disminuyó entre los años 2000 y 2008, se ha nivelado en aproximadamente 800 toneladas métricas por año. Hasta la mitad de su producción total se exporta fuera del hemisferio occidental. A partir del 2006, se exportó menos cocaína a los Estados Unidos y una mayor proporción fue a otros países de las Américas y afuera del hemisferio.

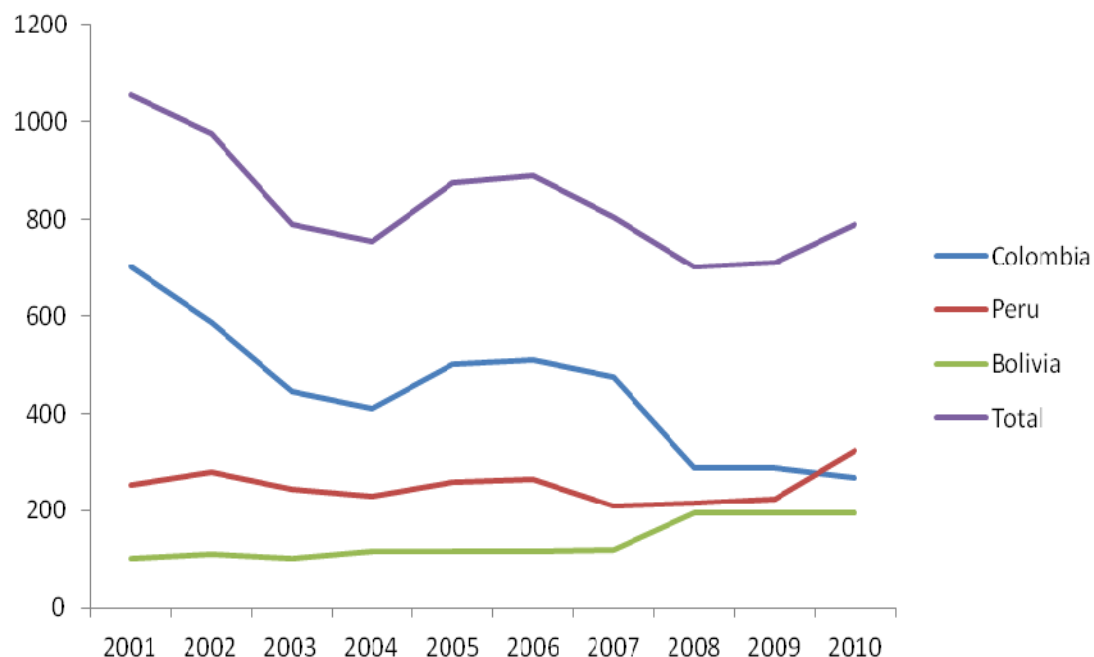
Colombia, anteriormente el país que de lejos producía la mayor cantidad de cocaína, ha visto su producción bajar en la última década, al mismo tiempo que Perú y Bolivia han aumentado su participación en esta área. Esto revierte la tendencia de los años 90 en los que Colombia tuvo un gran aumento de su producción a raíz de modestos esfuerzos de erradicación forzada e interrupción a las rutas de transporte en Perú y Bolivia. A lo largo de la región andina, el área cultivada ha disminuido en aproximadamente el 30 por ciento desde 2000, pero el impacto en la producción de cocaína estuvo en parte compensado por el incremento en la productividad de hoja y por la aplicación de técnicas más eficaces para extraer los alcaloides de la hoja de coca.

Según datos de los Estados Unidos¹, se estima que el potencial de producción de cocaína en los Andes llegó a su nivel máximo en 2001 y disminuyó hasta alrededor del 2008, principalmente porque hubo una reducción de más del 50 por ciento de las zonas de cultivo en Colombia². El potencial de la producción aumentó en los años posteriores debido a una combinación de métodos más eficaces para extraer los alcaloides de la hoja de coca, refinarlos y convertirlos en clorhidrato de cocaína y a un cambio en el coeficiente de maduración y no maduración de los campos de cultivo, el cual produjo mejores cosechas.

¹ Las estimaciones de cultivo hechas por los Estados Unidos difieren de las de la UNODC debido a las metodologías empleadas. El estimado de la UNODC está basado en imágenes de satélite de todo el país. Debido a las limitaciones técnicas inherentes en ese método amplio, los terrenos menores de 0.25 hectáreas no se identifican como de coca. Desde 2009, la ONU ha empleado imágenes de satélite de alta resolución en áreas claves en Colombia para detectar pequeños terrenos. Con base en la prevalencia de dichos terrenos, la UNODC agregó un factor para todo el país para compensar por los terrenos no detectados fuera de las áreas de alta resolución. Generalmente, las estimaciones de cultivos regionales hechos por los Estados Unidos son más altas que los de la UNODC.

² Estadísticas de Colombia, Perú y Bolivia: <http://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source>. La cifra total Andina es la suma de los datos del país.

Producción potencial de cocaína (toneladas métricas)³



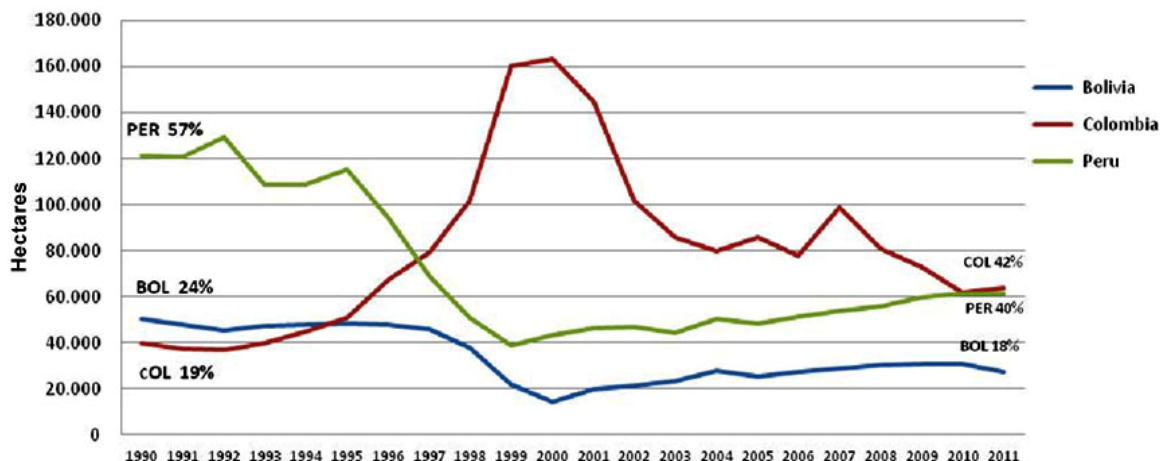
Áreas de cultivo de coca

A partir de 2001, debido a las intervenciones del Estado colombiano, el área dedicada al cultivo de coca disminuyó abruptamente, lo que determinó el incremento de los costos de producción, la disminución de los rendimientos de las cosechas y la recuperación de zonas para la producción de cultivos legales.

Como se indica en el gráfico a continuación, hasta principios de la década de los 90, la producción de coca en Colombia era relativamente marginal y la mayor parte de los cultivos se encontraban en Perú y Bolivia. Sin embargo, las medidas adoptadas en Bolivia y Perú para impedir el tránsito y venta de cocaína le abrió el camino a productores colombianos para producir la mayoría de hojas de coca. El Plan Colombia ayudó a revertir esas tendencias. Recientemente, la producción ha disminuido en Colombia en tanto que la demanda en Sudamérica y fuera del hemisferio ha absorbido el aumento de la producción en Perú.

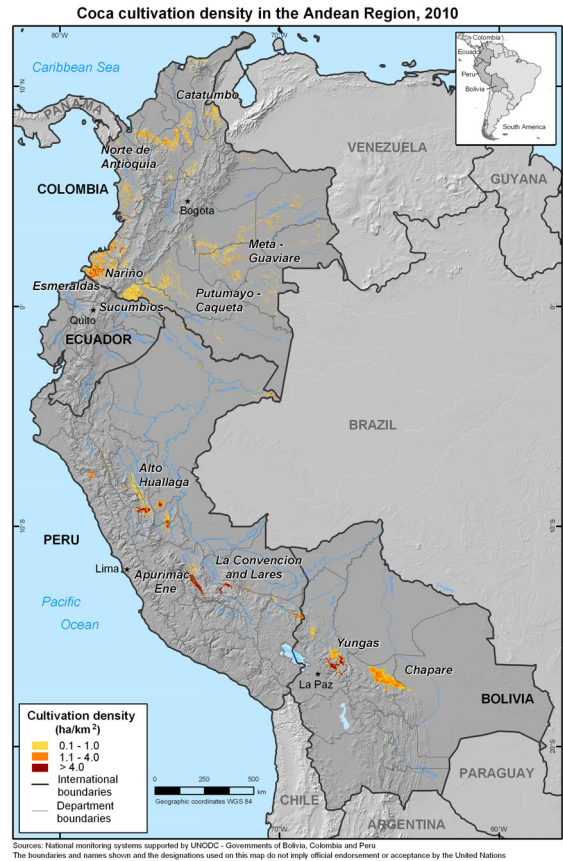
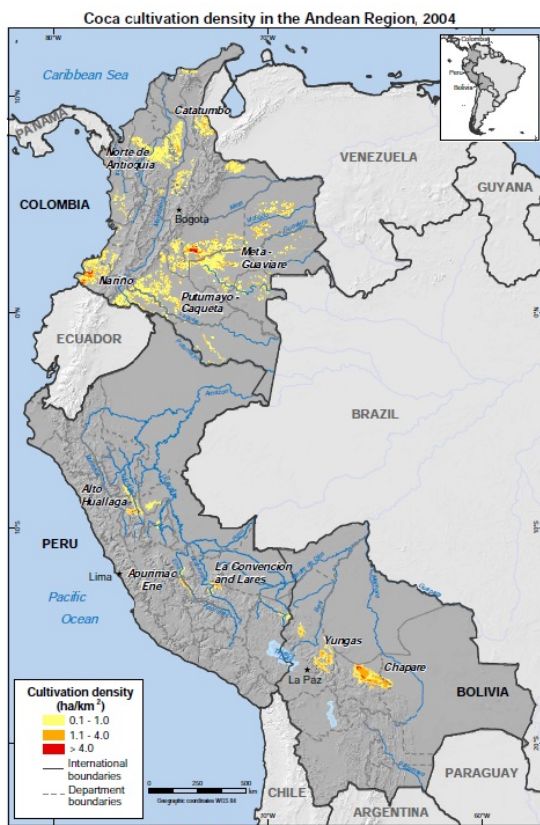
³ El potencial de producción es la cantidad de cocaína que puede ser producida si cada hoja de coca fuera cosechada y transformada a 100% de cocaína pura. Esto es útil para hacer comparaciones universales, pero no mide el peso de la cocaína real entrando al comercio ilícito en un año en particular o la cantidad disponible para los consumidores. Las conversiones de cocaína ilícita varían de lugar en lugar, pero nunca son al 100%. No se sabe la cantidad de coca cosechable si no se ha cosechado la misma, como también la cantidad que se pierde por los elementos ambientales o antes de enviarla al mercado.

**Trend of coca cultivation in the Andean Region
1990 - 2011**



Fuente: Informe Mundial de Drogas

Las zonas donde se cultiva la coca permanecieron relativamente constantes durante el periodo de decrecimiento general de cultivos, pero se vieron cambios en la densidad y la extensión. Como demuestran los mapas a continuación, se disminuyó la extensión total de áreas bajo producción en Colombia, mientras que por lo general se incrementó la densidad de cultivos en las zonas de producción en Perú y Bolivia.



En Colombia, el cultivo de la coca por lo general se realiza en áreas muy aisladas no sólo físicamente, sino que también económicamente de las comunidades vecinas debido a que los cultivadores de coca, desde un principio, buscaron evitar la detección de sus actividades ilícitas. Las comunidades que cultivan coca tradicionalmente han tenido un acceso limitado a los servicios de las instituciones del Estado. Además, están plagados por una significativa presencia de grupos armados, quienes operan al margen de la ley y explotan tanto las tierras como a las personas que allí residen.

En Perú y Bolivia, a diferencia de Colombia, la coca se cultiva con frecuencia en zonas agrícolas cercanas a pueblos rurales y mercados que están bien conectados con los sistemas económicos y de transporte del país. En ambos países se encuentran cultivos de coca no sólo en zonas remotas sino también junto con cultivos lícitos, campos de pastura y zonas boscosas. En Perú hay grandes cultivos de coca en el valle del Alto Huallaga así como en regiones con presencia de la organización terrorista Sendero Luminoso, o los restos de este movimiento. Los cultivadores de coca que han migrado desde las zonas cocaleras tradicionales se han establecido en nuevas regiones, expandiendo el cultivo.

USO TRADICIONAL DE LA HOJA DE COCA: BOLIVIA Y LA CONVENCIÓN DE 1961

La hoja de coca es originaria de los países andinos y es un elemento de algunas culturas indígenas de esa región⁴. Sin embargo, en forma paralela al uso tradicional, se ha desarrollado el cultivo destinado a la producción de cocaína en varios países de Sudamérica.

La hoja de coca fue introducida en la Lista I (altamente restringida) de sustancias bajo la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, a fin de limitar la producción de la coca, su procesamiento y exportación. El artículo 49, busca la abolición de la masticación de la hoja de coca después de 25 años a partir de la entrada en vigor del tratado.

En 2009, Bolivia propuso una enmienda a la Convención de 1961 para eliminar los controles del uso tradicional de la hoja de coca. Después de que 18 Estados Partes presentaron sus rechazos, la enmienda fracasó en 2011. Bolivia se retiró de este convenio ese año a causa de su oposición a la clasificación de la hoja de coca en la Lista 1. El país solicitó nuevamente su re-adhesión con una reserva en el uso tradicional de la coca. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en su informe anual de 2011, expresó su preocupación de que esa medida, "aunque técnicamente esté permitida por la Convención, es contraria al objeto fundamental y al espíritu de esta".⁵ La JIFE igualmente expresó otras inquietudes respecto a la integridad del sistema internacional de fiscalización de drogas.

Al haberse presentado, antes del 10 de enero de 2013, sólo un puñado de las 62 necesarias objeciones a la re-adhesión, Bolivia logró reingresar a la Convención Única con una reserva, así conciliando sus obligaciones internacionales con su Constitución. Entre los Estados Miembros de la OEA, solo Estados Unidos, Canadá y México se opusieron a la propuesta de enmienda o a la re-adhesión de Bolivia.

Si bien el uso tradicional de la hoja de coca es común en Bolivia y Perú, no se han completado estudios para determinar qué cantidad de hojas de coca se necesita para satisfacer la demanda de su uso tradicional. Tanto Bolivia como Perú, de acuerdo a su legislación interna, han designado áreas donde está permitido el cultivo legal de la hoja de coca.

⁴ *Acullico* es el nombre común de la técnica tradicional o ritual de masticar la hoja de coca.

⁵ JIFE, *Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de 2011* (New York: United Nations, 2012).

Elaboración de la cocaína

Los métodos de producción en Colombia se han vuelto cada vez más eficientes en la última década, y en los años más recientes han surgido avances similares en Perú y Bolivia. Estas técnicas incluyen desde procedimientos mecánicos sencillos –como aumentar el área de superficie de las hojas que se expone a los solventes, mediante la trituración de la hoja– a procesos de extracción más complejos.

Dada la creciente eficacia de los controles que realizan autoridades nacionales e internacionales, los narcotraficantes colombianos ahora han comenzado a manufacturar algunos insumos químicos en forma clandestina como permanganato de potasio, amoníaco, refinación de petróleo (gasolina). También se ha observado el reciclaje de combustibles y solventes entre los productores colombianos, lo cual ha reducido el volumen de productos químicos que se requieren introducir en las zonas de producción para extraer los alcaloides de las hojas de coca.

Flujos de cocaína

Según indica el análisis del gobierno estadounidense, el 95% de la cocaína confiscada en los Estados Unidos –el mercado único más grande de la región– es de origen colombiano. En general, el flujo de cocaína hacia los Estados Unidos probablemente disminuyó entre 2007 y 2010, pero los datos disponibles son imprecisos. En 2007 el flujo promedio hacia los Estados Unidos fue de 400 a 600 toneladas métricas, dependiendo de si se estima en base de la demanda estadounidense o de la potencial oferta colombiana⁶. Las estimaciones basadas tanto en los datos de producción como de consumo indican que para 2010, el flujo anual de cocaína desde Colombia hacia el mercado estadounidense fue de aproximadamente 400 toneladas métricas⁷, lo cual es congruente con una disminución del consumo en los Estados Unidos⁸.

Las rutas que se utilizan para transportar la cocaína continúan evolucionando, principalmente para evitar la fiscalización o para aprovechar las oportunidades para llegar a nuevos mercados. Aunque el Caribe fue una ruta principal de tránsito de cocaína hasta mediados de los años 90, actualmente 80% de la cocaína destinada a los Estados Unidos pasa por Centroamérica y México. El flujo se realiza principalmente desde Colombia a través de las costas del Caribe y del Pacífico⁹.

⁶ *Cocaine Smuggling in 2010*, produced for ONDCP (January 2012), p. 1.

⁷ *Idem*.

⁸ *National Drug Control Strategy 2012*, ONDCP: Data Supplement 2012, Table 1.

⁹ *Cocaine Smuggling in 2010*, p.1.

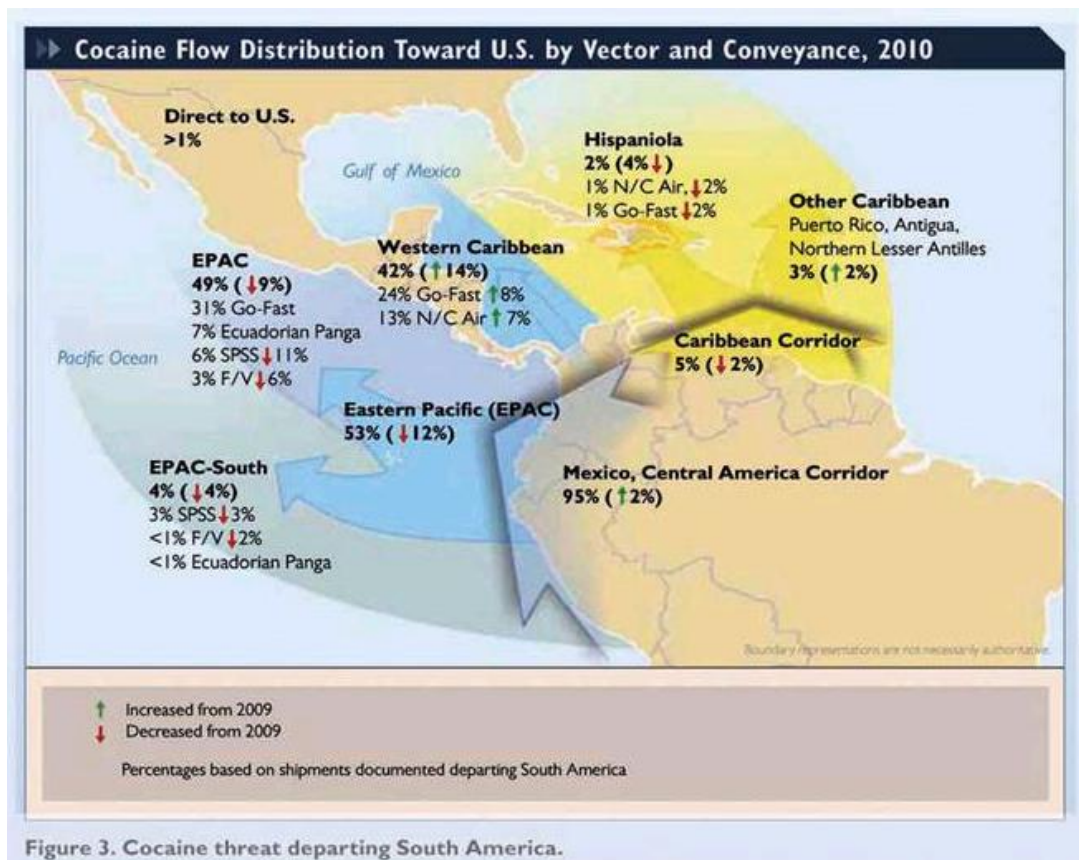


Figure 3. Cocaine threat departing South America.

ONDCP

En el Pacífico, la cocaína se dirige desde Colombia surcando dos rutas principales. La primera va en forma paralela a Centroamérica y se desembarca allí o en México. La segunda pasa por Ecuador –la cocaína es trasladada por tierra a través de zonas fronterizas escasamente pobladas y a través de vías marítimas y puertos ecuatorianos¹⁰ –y se dirige hacia el oeste de las islas Galápagos. De allí va rumbo al norte para encontrarse en alta mar con navíos que transportan la cocaína a las costas de México o Centroamérica.

Antes de 2009, la ruta del Pacífico desde Colombia a México y Estados Unidos había ganado mayor relevancia, siendo dos tercios de los decomisos en alta mar y en puerto llevados a cabo por las autoridades colombianas. Sin embargo, a partir de 2009 hubo una significativa reducción de los decomisos en el Pacífico y la ruta desde la costa Atlántica de Colombia atravesando el Caribe Occidental hacia Centroamérica y México parece haberse convertido en una ruta más importante para los narcotraficantes colombianos¹¹.

Durante 2010 y 2011, la cocaína pasó por Venezuela hacia el Caribe y el Oeste de África para luego ser transportada a Europa, o hacia Centroamérica para luego ser transportada a los Estados Unidos¹². La mayor parte de la

¹⁰ Idem

¹¹ Fuente: Armada Colombiana.

¹² Report of the International Narcotics Control Strategy for 2012, Venezuela: Supply Reduction. Además,, UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2012.

cocaína que sale de Venezuela es transportada por vía marítima, sin embargo, existe información acerca de la preponderancia del tráfico aéreo con origen en Venezuela estando dirigido a Centroamérica y el Caribe¹³, donde Honduras es un importante punto de ingreso¹⁴.

Los flujos hacia otros mercados además de los Estados Unidos han aumentado en la última década. La cocaína peruana y boliviana pasa por varios países de Sudamérica para el consumo interno y para luego ser transportada hacia Europa, Asia y el Oriente Medio, en vez de a los Estados Unidos¹⁵. La cocaína es transportada a Europa a través del Caribe y el Oeste de África y probablemente en contenedores marítimos de Sudamérica directamente a puertos europeos.

Como se mencionó anteriormente, cerca del 95% de la cocaína confiscada en Estados Unidos en años recientes fue elaborada con la coca colombiana¹⁶. Esto sugiere que la coca boliviana o peruana no está dirigida a Estados Unidos sino que está destinada para su uso en Europa, América Latina y el resto del mundo.

Las confiscaciones de cocaína en Europa han disminuido, desde 2006 a 2009, de acuerdo al Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a Drogas (EMCDDA)¹⁷, pero la prevalencia y el precio de mercado por gramo (de pureza desconocida) aún permanece estable¹⁸, lo cual sugiere que la reducción de las confiscaciones no indica que haya habido una reducción del flujo. La cocaína fluye a Europa a lo largo de rutas múltiples. Las principales son las siguientes:

El océano Atlántico, atravesando el Caribe, con el ingreso a Europa, por preferencia, a través de España y Portugal.

Desde Sudamérica a Cabo Verde y las Islas Canarias y luego a Europa, principalmente a través de Portugal.

La ruta africana, que va desde Venezuela y otros lugares de Sudamérica, al África Occidental y de allí a Portugal y España.

Desde Brasil, Venezuela y Ecuador a los puertos de España, los Países Bajos y Portugal¹⁹.

¹³ William Neuman, "Cocaine's Flow is Unchecked in Venezuela," New York Times, July 26, 2012: map credited to Joint Interagency Task Force South: http://www.nytimes.com/2012/07/27/world/americas/venezuela-is-cocaine-hub-despite-its-claims.html?pagewanted=all&_r=0.

¹⁴ Report of the International Narcotics Control Strategy for 2012, Honduras.

¹⁵ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2010.

¹⁶ Declaración oficial de Rodney G. Benson, Asistente Administrador y Jefe de Inteligencia para la Agencia para el Control de Drogas de los Estados Unidos, ante el Comité del Senado sobre Control Internacional de Drogas, Octubre 19, 2011.

¹⁷ EMCDDA, Statistical Bulletin 2012, table SZR-10.

¹⁸ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2010.

¹⁹ EMCDDA, Annual Report: 2012, p. 60.

La INTERPOL señala que la ruta del África Occidental se ha vuelto más importante durante los últimos 10 años, a través de países tales como Guinea-Bissau, Guinea, Senegal, Sierra Leone y Mali, y luego a Europa. Sin embargo, la UNODC indica que hay una probable disminución del uso de la ruta de África Occidental, según datos recientes sobre confiscaciones y arrestos.

Métodos de transporte

En todas las rutas marítimas hacia todos los mercados, el principal medio de transporte son las lanchas rápidas, los yates de placer, las embarcaciones pesqueras, los buques de carga y los navíos porta contenedores. Los últimos presentan un desafío particular para la detección del cargamento y además tienen un enorme potencial para cargar grandes volúmenes.

El tráfico por aire utiliza personas como transportadores (conocidos como “mulas”) cuando viajan por compañías de líneas aéreas. Los aviones controlados por los narcotraficantes usan una variedad de métodos; por ejemplo lanzando la cocaína en aguas internacionales desde donde puede ser recogida por embarcaciones, aterrizando o lanzando la cocaína desde el aire en zonas remotas de Centroamérica o el Caribe, y cuando se trata de distancias más grandes y cuentan con aviones adecuados, transportando la cocaína hasta África. El transporte terrestre, por su parte, tiene lugar en Centroamérica y México hacia los mercados de Estados Unidos y Canadá, así como por tierra desde la región andina para el consumo en América Latina y el envío a Europa y a otros lugares del mundo.

PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE HEROÍNA

México, Guatemala y en menor medida Colombia, proveen la mayor parte de los requisitos de heroína del Hemisferio Occidental, lo cual ascendió a cerca del 7% de la producción mundial de opio en 2010²⁰. Aún existen significativas brechas de información sobre la cantidad del cultivo de amapolas y producción de heroína en los Estados Miembros de la OEA.

La UNODC estima que en 2010 México cultivó cerca de 14.000 hectáreas de amapolas para la producción de opio (post-erradicación) y Colombia cultivó entre 300 y 400 hectáreas, aproximadamente la misma cantidad que ambos países habían cultivado durante los dos años previos²¹. Esto marca un cambio sustancial de los papeles en relación a una década atrás, cuando Colombia producía virtualmente toda la producción de látex de amapola para la producción de heroína en el hemisferio.

La amapola para opio en México es cultivada en las laderas de la Sierra Madre, en los estados de Durango, Chihuahua y Sinaloa, así como en el sur, en

²⁰ UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*, Cuadro 11.

²¹ Idem., Cuadro 10.

Guerrero y Michoacán. Las parcelas son generalmente pequeñas y están ubicadas en zonas de difícil acceso para reducir las posibilidades de ser erradicadas. Los cultivos de amapola en Guatemala se encuentran cerca de la frontera con México, pero no hay estimados confiables sobre la cantidad de tierra cultivada. La relación entre los cultivadores y los traficantes no es bien conocida como la que mantienen los de la coca y la cocaína. Hay informes de prensa que indican que los cultivadores mexicanos venden sus cosechas a la organización de traficantes que domine en su región; situación que los puede convertir en víctimas de la violencia en el caso en que el dominio de un grupo de traficantes sea desafiado por otra organización²².

Si bien México es conocido por su producción tradicional de los tipos de heroína “alquitrán negro” y marrón, en la actualidad es posible que su producción sea de heroína blanca, siendo una forma más concentrada²³. La mayor parte de la heroína mexicana se exporta a los Estados Unidos, que junto con Canadá constituyen el principal mercado de heroína en el hemisferio. Sin embargo, en países como México y Colombia se han registrado aumentos en el consumo de heroína nacional, según las solicitudes de tratamiento registradas, lo cual sugiere que hay una alerta temprana de expansión de los mercados de heroína en la región.

De acuerdo con las estimaciones del Gobierno de Estados Unidos, el rendimiento del total de los cultivos de heroína en el hemisferio tiene el potencial de producir una heroína pura²⁴ de 50 toneladas métricas²⁵, cifra que excede el consumo estimado de Estados Unidos y México²⁶. México informó que erradicó 15.484 hectáreas en 2010, Colombia 711, y Guatemala 918, cifras congruentes con las tasas estimadas de producción²⁷. Guatemala informó que erradicó 1.490 hectáreas de amapola para opio en 2011²⁸.

²² Véase, “El Narco Provoca Éxodo en Sinaloa: 665 familias abandonan la entidad,” *Excelsior*, August 7, 2012: <http://www.excelsior.com.mx/node/852089>.

²³ El caso de la producción de heroína blanca es circunstancial. Con el cultivo en el Hemisferio de amapola (no-Mexicano), siendo reportado por menos de 2,500 hectáreas en el 2010, y el potencial de producción de heroína blanca en Colombia estimado en 2.1 toneladas métricas (equivalente puro) en 2009, es difícil escapar a la conclusión que por lo menos algo de las aproximadas 13 toneladas métricas de heroína pura equivalente consumida en los Estados Unidos es de origen Mexicano. Las notas del “National Drug Threat Assessment 2011” de los Estados Unidos: “El periodismo de investigación sugiere que los productores de heroína en México pueden estar usando técnicas de procesamiento de Colombia para crear una forma de polvo blanco de heroína; sin embargo, el análisis de caracterización no ha confirmado la existencia de esta forma de heroína.” Centro de Inteligencia Nacional sobre Drogas, “National Drug Threat Assessment 2011,” p. 27.

²⁴ Potencial de producción es la cantidad de heroína que puede ser producida si cada planta fuera cosechada y convertida en 100 % heroína pura. Esto es útil para hacer comparaciones universales pero no mide el peso de la heroína real entrando al comercio ilícito en un año en particular o la cantidad disponible para los consumidores. No se sabe la cantidad de amapola cosechable sino se ha cosechado la misma, como también la pérdida debido a los residuos en el proceso de la fabricación/transportación incluyendo la destrucción y daños ambientales. Se hacen estimados de las eficiencias de las conversiones de la heroína de México.

²⁵ El Departamento de Estado de los Estados Unidos, International Narcotics and Crime Strategy Report. Disponible: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2011/vol1/156361.htm#mexico>.

²⁶ El consumo de la heroína en los Estados Unidos, a diferencia de prevalencia, se desconoce. El último estudio oficial publicado estudió los años 1988 al 2000, basando el consumo en lo que usuarios de drogas gastaron en comprar drogas. El estudio estimó que el consumo de heroína pura en los Estados Unidos equivalente a 11 y 17 toneladas métricas por año, con 13 siendo el promedio: *What America’s Users Spend on Illegal Drugs, 1988–2000* (Washington, D.C.: ONDCP, December 2001).

²⁷ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2012, Cuadro 9.

²⁸ *Idem*.

Colombia y Ecuador registraron cifras de decomisos anuales récord, de 1,7 y 0,9 toneladas de heroína respectivamente, en 2010²⁹. Esto constituye una gran cantidad de interdicción si se compara con la cantidad de amapolas que se cree ha sido cultivada en estos dos países, lo cual indica que es necesario investigar más el cultivo y producción potencial de heroína en la región de los Andes para poder hacer cálculos más exactos sobre la producción y el consumo.

POLÍTICAS PARA COMBATIR LA PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE COCAÍNA Y HEROÍNA

Reducción de los cultivos ilícitos

Los países enfrentan serios retos para poder reducir los cultivos ilícitos y proporcionar alternativas que son sostenibles. Estudios especializados indican que hay cinco condiciones relacionadas con los cultivos ilícitos³⁰: condiciones biofísicas y ecológicas favorables, aislamiento geográfico, pobreza, baja calidad de vida, y presencia de grupos armados ilegales o conflictos sobre las tierras. La presencia de estas condiciones en zonas afectadas con cultivos de coca configuran la persistencia del fenómeno. Estos factores pueden también impedir que se llegue a un consenso local político contra el cultivo de la coca y su conversión, e inhibir la creación de instituciones gubernamentales que apliquen la ley y ofrezcan alternativas económicas y sociales viables.

La presencia de grupos armados hace especialmente compleja la situación. A nivel local, los grupos armados ofrecen incentivos, no sólo económicos, que favorecen las actividades ilícitas y desalientan las lícitas. Con esta situación, la erradicación de los cultivos y los programas de desarrollo alternativo suelen ser resistidos, ya que estas estrategias podrían, potencialmente, menoscabar la base financiera y social de los grupos armados ilegales y establecer las bases de las instituciones gubernamentales para el control del orden y cumplimiento de la ley en las zonas donde se producen drogas.

En mayor o menor grado Colombia, Bolivia y Perú, han empleado estrategias interdictivas y militares en combinación con la asistencia de programas para el desarrollo con el fin de reducir el cultivo ilícito de coca. En este sentido, los tres países continúan implementando programas de erradicación manual forzosa para controlar los cultivos ilícitos mientras que en Colombia la aspersión aérea sigue siendo el método principal para erradicar cultivos ilícitos, aunque su importancia está disminuyendo.

México ha realizado la erradicación manual de amapola para opio (y marihuana) como una parte integral de su estrategia de control de drogas durante décadas; de hecho, entre 2008 y la primera mitad de 2012, el número

²⁹ Idem., Mapa 7.

³⁰ Indicadores para el seguimiento de zonas libres ilícitas, Guía Metodológica 2011, UNODC y el Gobierno de Colombia.

de hectáreas de amapolas erradicadas ascendió a 15.600 por año. En 2012, México erradicó 10.200 hectáreas durante los primeros seis meses, con una proyección en erradicar más hectáreas de amapola que en cualquier año desde 2005³¹. Guatemala ha erradicado en el 2011 alrededor de 1.490 hectáreas de amapola³², esfuerzos importantes que persisten en el año 2012³³.

Desde 1995 en Perú y 1970 en Bolivia se han ejecutado programas de desarrollo alternativo, con el objetivo de ofrecer incentivos a los agricultores para abandonar el cultivo de la coca.³⁴ Sin embargo, una de las limitaciones para este tipo de programas radica en que el valor económico de los productos propuestos desde las líneas de desarrollo alternativo no alcanza a competir con el valor de los productos derivados de los cultivos ilícitos.

En Colombia, las líneas de política pública por parte del gobierno para contrarrestar el aumento de los cultivos de coca se establece mediante la creación de una base económica local y regional sólida para el trabajo agrícola, agroindustrial y forestal. Adicional a lo anterior, la reciente política sobre tenencia de la tierra para las zonas tradicionales de afectadas con cultivo de coca pretende ayudar a afianzar el apoyo local en las actividades lícitas alternativas³⁵. Para consolidar estos esfuerzos, Colombia está adoptando una estrategia de tres pilares: Consolidación de regiones libres de cultivos ilícitos, a través de estrategias como la erradicación y la prevención de la resiembra de cultivo, a partir de la introducir cultivos legales y desalentar la migración de las personas que han tenido cultivos ilícitos hacia otras partes del país, ofreciéndoles alternativas legales para inducirles a que permanezcan en su lugar de residencia.

Establecimiento de áreas de contención, donde se utilizan medidas preventivas y coercitivas para evitar el desplazamiento de los actuales cultivos de coca a otras partes del país.

Rápida acción en áreas donde la actividad ilícita es mínima para fomentar instituciones gubernamentales más sólidas y alternativas económicas para los cultivos lícitos.

Impacto de políticas de reducción de cultivos

Si bien las zonas bajo influencia del cultivo han fluctuado con el tiempo en cada uno de los principales países productores, la producción global en general

³¹ México, Oficina del Presidente, "Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo," http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/01_PRINCIPALES_INDICADORES_DE_LA_PLANEACION_NACIONAL_DEL_DESARROLLO/1_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD.pdf

³² Report of the International Narcotics Control Strategy for 2012.

³³ "Destruyen Cultivos de Amapola y Marihuana por US\$318 Millones," Prensa Libre (Guatemala), Mayo 24, 2012: http://www.prensalibre.com/san_marcos/Destruyen-cultivos-marihuana-US318-millones_0_706129666.html.

³⁴ Gobierno de Perú, Estrategia Nacional Antinarcoóticos, 2012-2016, DEVIDA.

³⁵ El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establece la dirección estratégica para la consolidación y ofrece medidas transversales para apoyar la prosperidad democrática y desarrollo regional en áreas tradicionalmente afectadas por condiciones ilegales.

ha permanecido estable. En el ámbito global, los avances en Colombia en reducción de cultivos de coca han sido compensados por la estabilidad en las hectáreas sembradas en Bolivia y el aumento de hectáreas cultivadas en Perú.

La disminución del potencial de producción de cocaína en Colombia se explica por los mayores esfuerzos en interdicción en años recientes, situación que presiona directamente la reducción de la oferta transformable y exportable. Se presume que la mayor presencia del Estado en áreas que anteriormente se caracterizaban por su vulnerabilidad institucional ha influido en la reducción del cultivo de coca³⁶. De acuerdo con la información del proyecto SIMCI, la reducción del cultivo de coca en Colombia ha influido en cambios en la estructura productiva de las Unidades Productoras Agropecuarias con Coca-UPAC lo cual ha llevado a que los agricultores disminuyan el tamaño del lote, obtengan rendimientos por hectárea cada vez menores respecto a lo encontrado a comienzo de la década y se produzcan cambios en las prácticas agropecuarias con especial atención en la disminución en la aplicación de fertilizantes y plaguicidas³⁷.

La erradicación aérea con herbicidas reduce la productividad al debilitar o matar las plantas en un cultivo de coca activo. Los herbicidas tienen un impacto mayormente medible sobre la productividad de la coca porque al repetirse sus aplicaciones se tiende a reducir significativamente las cosechas, aun cuando tienen un impacto más limitado de reducir el área de cultivo.

La evidencia hasta la fecha proveniente de Colombia, Perú y Bolivia sugiere que las inversiones en la erradicación han tenido cierto éxito en contraer la producción de la coca a nivel local. Sin embargo, los críticos alegan que la erradicación por sí sola aumenta el precio de los cultivos, estimula la producción adicional en zonas más remotas, produce niveles crecientes de inestabilidad y, en último lugar, tiene poco impacto sobre el precio y la disponibilidad de las drogas en los mercados de consumo.

El desarrollo alternativo ha ofrecido programas con asistencia técnica en territorios con presencia de cultivos de coca, los cuales se caracterizan por tener vulnerabilidad no sólo económica sino también institucional, social y ambiental. Sin embargo, es una estrategia que, si bien no ha sido concluyente, ha logrado avances en la consecución de territorios libres de ilícitos. En Perú, las estrategias de desarrollo alternativo han tenido cierto éxito, aun cuando éste ha sido limitado en cuanto a su alcance y duración. En Colombia, debido en parte a las restricciones de seguridad que se han requerido para que se implantara el desarrollo alternativo, ha tenido un impacto relativamente modesto en cuanto a la limitación del área de cultivo de coca con esta técnica. Por otro lado, hay indicios de que los esfuerzos de desarrollo alternativo en

³⁶ En Colombia, el rendimiento obtenido de la hoja de coca disminuyó de 6.300 kilogramos por hectárea por año en el 2005 a 4.200 en el 2011 (una disminución de 33%).

³⁷ Estudios sobre la productividad de la hoja de coca y sus derivados, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. UNODC/SIMCI Colombia.

Colombia han sido eficaces para contener la expansión del área de producción de coca³⁸.

Como se indica en el capítulo 2, los programas de desarrollo alternativo han tenido algunos éxitos parciales cuando han sido bien diseñados y ejecutados. La evidencia sugiere que para ser eficaces, los programas de desarrollo alternativo deben implementarse en una secuencia apropiada: las alternativas propuestas deben estar en marcha al alcance de la comunidad antes de que se erradiquen los cultivos. Además, deben tener el apoyo de mejoras de infraestructura que permitan acceso a los mercados, y deben contar con el consentimiento y la cooperación de las comunidades locales. Sin embargo, los cultivos ilícitos siguen siendo resistentes, con mercados que son relativamente garantizados y niveles de seguridad económica por cuanto la producción en la mayoría de casos es comprada en la finca. A la fecha, no se ha establecido una relación entre desarrollo alternativo y el impacto en los precios de las drogas en los mercados de consumo. Las limitaciones presupuestarias, el contexto macroeconómico más amplio y la flexibilidad de los narcotraficantes, han tendido a restringir el alcance de estas intervenciones.

Interdicción y ataque a las organizaciones

Desde mediados de la década de los años 70 hasta principios de los 90, las organizaciones de narcotraficantes internacionales, como los carteles de Medellín y Cali, controlaron la producción y distribución de la cocaína, principalmente a los Estados Unidos. Frente al control territorial sobre las áreas de producción de coca ejercido por los grupos armados al margen de la ley como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Sendero Luminoso en el Perú, las organizaciones de narcotraficantes se vieron forzadas en establecer una relación con estos grupos y en parte financiar sus movimientos insurgentes.

A medida en que las fuerzas del orden estatal comenzaron a tener éxito en desmantelar los carteles de Cali y Medellín, la función de producción y tráfico de drogas fue tomada por grupos con estructuras cada vez más pequeñas y ex miembros de los grupos armados ilegales que se habían reconstituido como organizaciones criminales. Estos grupos delictivos organizados continúan operando en múltiples eslabones del ciclo de producción y mercadeo, en zonas en las cuales el control del Estado es débil o inexistente. Cabe anotar que, en zonas de producción y procesamiento de cultivos de coca, estos grupos ejercen control territorial como mecanismo de protección para custodiar sus productos intermedios o terminados a través de su influencia en diferentes instituciones en zonas afectadas por el fenómeno. La influencia en las instituciones es tal, que estos grupos controlan las transacciones entre los

³⁸ En Colombia, un total de 2,447 pozos de maceración e instalaciones de procesamiento de drogas fueron detectadas y destruidas en el 2011, entre cuales 2.200 fueron para la extracción de la base de coca y pasta de coca, 200 laboratorios para el procesamiento de cocaína de clorhidrato, 1 laboratorio de heroína, 39 laboratorios de marihuana, 7 laboratorios de permanganato de potasio, y 81 refinerías de gasolina de pequeña escala. El número de laboratorios e instalaciones de cocaína de clorhidrato desmantelados disminuyó por 8% en comparación al año anterior. Fuente: Observatorio de Drogas, MIJ de Colombia.

cultivadores y los intermediarios, fijando los precios de compra y las formas de pago a cultivadores y productores de la pasta de coca dentro de su área de influencia. En años recientes, existen indicios capturados en informes de inteligencia acerca de la influencia de grupos dedicados al tráfico de origen colombiano y mexicano que operan en regiones de producción de coca en Perú y Bolivia³⁹.

Desde 1999, año en que se inició el Plan Colombia, ese país ha implementado una estrategia coordinada que incluye acciones militares y policiales contra los grupos armados ilegales y los traficantes, la reforma judicial, programas de desarrollo social y erradicación de cultivos⁴⁰. El objetivo es controlar las áreas clave de producción de drogas, destruir la infraestructura de los centros de procesamiento de drogas y consolidar el control sobre el espacio aéreo nacional; fomentar la capacidad naval, militar y policial para controlar el territorio colombiano; establecer programas eficaces financieros, bancarios y de confiscación de activos para decomisar las ganancias del narcotráfico, y neutralizar la violencia y a aquellos responsables por la violencia relacionada con la producción y tráfico de drogas.

Pese a que aún existe muchos aspectos por trabajar en la lucha contra las drogas, el gobierno colombiano permanece focalizado en contrarrestar la influencia de los grupos armados al margen de la ley las bandas criminales⁴¹ que operan en áreas donde todavía se llevan a cabo actividades ilícitas. En ello, los esfuerzos se han concentrado en lograr la reducción de la violencia con el fin de avanzar hacia la consolidación de la presencia del Estado en áreas donde se encuentran tradicionalmente los cultivos ilícitos y se realizan otras actividades ilícitas, incluidos la tala de árboles y la minería.

Ante la necesidad de enfrentar el problema de la violencia sin precedentes causada por las organizaciones de narcotraficantes, Centroamérica y México han concentrado sus esfuerzos en combatir la delincuencia organizada y mejorar la seguridad ciudadana⁴². En la medida de sus capacidades, México y los países de Centroamérica, encargaron a sus instituciones de mantenimiento del orden y vigilancia la tarea de impedir el tránsito del tráfico de drogas, interrumpir el flujo de armas y dinero y dismantelar las organizaciones de narcotraficantes. Sin embargo, estos esfuerzos fueron colocados en un contexto más amplio para mejorar la seguridad ciudadana, a través de la

³⁹ Véase, EFE: "Alan García está "especialmente" preocupado con las mafias Mexicanas en Perú," Septiembre 7, 2010: http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hXcncYcruJOEsOO2ME7T7cj_9ifg. También

Declaración oficial de Rodney G. Benson: "...Foreign DTOs [drug trafficking organizations], primarily from Colombia and Mexico, also operate robust drug networks in Peru. Mexican traffickers have carved out a role in the Peruvian drug trade, and are increasingly involved in coordinating large drug loads..."

⁴⁰ Plan Colombia: Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado (Bogotá: Imprenta Nacional, Octubre 1999). El Plan Colombia combinó estrategias de economía, fiscales y de defensa; un proceso de negociación de la paz; reforma judicial; antinarcóticos; desarrollo alternativo, y esfuerzos de la inclusión social y comunitarios; amplificación de programas de educación y salud; colaboración internacional basada en los principios de responsabilidad compartida.

⁴¹ Actualmente, dos pandillas criminales están disputando el mercado y el control del tráfico de drogas en el área: los "Rastrojos" y los "Urabeños."

⁴² Véase, México "Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia, y la Legalidad," en: http://www.secretariadodejefutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Acuerdo_Nacional_para_la_Seguridad_la_Justicia_y_la_Legalidad.

ampliación de las capacidades de los ciudadanos en materia de gobernabilidad y de la promoción de medidas de anticorrupción así como la reforma judicial y policial.

Las medidas de interdicción lograron desplazar los flujos de drogas por el Caribe en los años 90, aunque algunos países han manifestado su inquietud sobre la posibilidad de que se reasuma el uso de las rutas anteriores, a medida que México y Centroamérica continúen la lucha contra el narcotráfico⁴³. En la actualidad, la mayor parte de las incautaciones de cocaína en el Caribe se realizan en alta mar y existe muy poca coordinación operativa entre las diferentes naciones, aunque ha habido mejoras en la cooperación.

Impacto de las estrategias para la interdicción y desmantelamiento de las organizaciones

Las medidas disponibles para evaluar el impacto de las políticas de interdicción son limitadas, pero se pueden usar algunos indicadores para dar una idea de lo que ha ocurrido. Las principales organizaciones de narcotraficantes colombianos de la década de los años 80 colapsaron luego que sus líderes fueron diezmados y perdieron control de la distribución en los mercados de Estados Unidos ante las organizaciones delictivas mexicanas. Las organizaciones colombianas que las sucedieron han sido más pequeñas y han representado una amenaza menor para la seguridad del Estado. No obstante, estas organizaciones mantuvieron un flujo sustancial de cocaína de manera que la oferta en Estados Unidos, de acuerdo al precio y pureza, no pareció comenzar a reducirse hasta 2007⁴⁴.

Aunque los indicadores son imprecisos y no dan el panorama completo, el número de laboratorios destruidos, las confiscaciones de cocaína y la producción mundial de cocaína han causado una modesta pero congruente tendencia a la reducción desde mediados de la última década. A nivel mundial, las incautaciones de cocaína en 2011 disminuyeron en un 7,5% desde el volumen anual más alto registrado en 2005 de 750 toneladas. La mayoría de las incautaciones en 2011 fueron en Sudamérica (52%), en países donde la hoja de coca se origina y donde se manufactura la mayor parte de la cocaína en laboratorios clandestinos, seguido de Norteamérica (25%) y Centroamérica (12%). La mayoría de los laboratorios y precursores detectados y destruidos fueron encontrados en los países productores de drogas, especialmente Colombia⁴⁵. Sin embargo, los laboratorios de elaboración de hidroclorato de cocaína han sido destruidos en varios países más del hemisferio, entre ellos, Argentina, Chile, Ecuador, Venezuela y Estados Unidos.

⁴³ La reunión en el Caribe sobre el Estudio del Problema de las Drogas en las Américas, Puerto de España, Trinidad y Tobago, Enero 16-17, 2013.

⁴⁴ National Drug Control Strategy 2012, ONDCP: Data Supplement 2012, Table 62. La suposición es que mientras menos cocaína esté disponible, la escasez se refleje por el alto precio por gramo puro. El precio por gramo puro es un número hipotético calculado del cociente del precio actual a la pureza de la cocaína comprada.

⁴⁵ Véase la cita 38.

Las incautaciones de cocaína en México han tenido importantes variaciones de año a año. México ha informado que confiscó 48 toneladas métricas en 2007, 19,6 en 2008, y 21,5 en 2009, con números más bajos en los años más recientes: 9,9 en 2010, 11,3 en 2011, y 1,2 en el primer semestre de 2012. Las incautaciones de heroína alcanzaron un promedio de 394,7 kilos por año entre 2005 y 2011, con un inusual volumen incautado de 694,7 kilos en 2011⁴⁶. Aun tomando en cuenta estos 695 kilos, las cantidades incautadas son más pequeñas que las que se logró en Ecuador y Colombia donde se cultiva mucho menos amapolas para opio. Esta aparente disparidad señala la necesidad de contar con mejor información sobre el cultivo y conversión de heroína.

En 2011, México arrestó a 10.979 ciudadanos mexicanos y 218 extranjeros por delitos relacionados con las drogas, incluidos 22 narcotraficantes de alto nivel⁴⁷: La organización de los Arellano Félix en Tijuana fue severamente debilitada. Continúa operando pero parte del control que tenía ahora lo disponen otros grupos criminales. En general, las organizaciones afectadas o se han adaptado a la pérdida del liderazgo que resultó de estos arrestos, o si fueron severamente debilitados, han sido dejados fuera de combate por otras organizaciones rivales.

Los esfuerzos de interdicción han derivado en la confiscación de porcentajes importantes de ciertas drogas, incluido hasta 40% de la cocaína producida a nivel global en los últimos años, la mayoría de la cual se ha incautado en América Latina. La interdicción enfocada ha logrado trasladar los sitios de actividades de tráfico y producción, como se vio en el caso del desplazamiento de rutas de tránsito desde el Caribe hacia México. De manera similar, los esfuerzos agresivos para contener la producción y el tránsito de cocaína en Bolivia y Perú, comenzando en los últimos años de los 80, probablemente ocasionaron el traslado del cultivo de la coca a Colombia a mediados de la década de los 90.

La incertidumbre que rodea el impacto de ciertas políticas destaca la necesidad de tener mejores maneras de medir el impacto. Es importante tener una idea más clara de qué cantidad de coca y amapola para opio es cultivada, cuán eficientemente es convertida en cocaína y heroína, y qué cantidades son distribuidas y a través de qué rutas. Obtener estos datos requiere la cooperación significativa internacional a largo plazo.

Los esfuerzos para fortalecer las instituciones son cruciales. México progresó con sus objetivos de fortalecer la policía, en particular la división de nivel federal encargada del crimen organizado; y la reforma judicial, que si bien se encuentra en estado embrionario, continúa avanzando. Es demasiado pronto para evaluar el impacto de sus esfuerzos por expandir la acción de la policía federal y crear un comando nacional unificado con la capacidad de actuar en cada una de las regiones del país. Al no poder lograrlo y tener que recurrir a los organismos policiales locales y estatales para enfrentar el narcotráfico en forma

⁴⁶ Estadísticas de la Oficina del Presidente, disponible: http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/02_ESTADISTICAS_NACIONAL_ES/2_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD.pdf.

⁴⁷ El Departamento de Estado de los Estados Unidos, International Narcotics Control Strategy Report 2012.

efectiva u ofrecer seguridad ciudadana, puede continuar el papel temporal de los militares en la lucha contra las drogas.

El efecto globo en la producción y tráfico de drogas

Las organizaciones de tráfico de drogas trasladan sus operaciones y fuentes de suministro cuando ya no existan condiciones para que operen eficientemente. Con el tiempo, el efecto de apretar la producción desplaza la oferta a lugares con menos presencia del gobierno, legislación menos eficaz, o capacidad institucional insuficiente para prevenir el tráfico de drogas.

Cuando el transporte aéreo de base de cocaína que se enviaba de Perú a Colombia fue perturbado en los años 90, el centro de producción de coca se desplazó a Colombia. Los narcotraficantes buscaron otras rutas de tráfico de cocaína cuando los Estados Unidos aumento la vigilancia y seguridad anti-narcótico en el Caribe en los años 90; pasando la mayoría de la droga por México y Central América. Igualmente, en el caso de la producción de metanfetamina, las inversiones criminales se desplazaron de México a Centroamérica cuando México implementó medidas que complicaron la adquisición de precursores y redujeron el uso del territorio nacional para tráfico aéreo no comercial. El mismo fenómeno está ocurriendo mientras el cultivo de coca disminuye en Colombia y aumenta en otros lugares, especialmente en el Perú.

Algunos analistas sostienen que el efecto globo limita la eficacia de los esfuerzos tradicionales de control de la oferta; otros argumentan que las interrupciones temporales a las operaciones de los narcotraficantes justifican las inversiones. Una mayor cooperación regional e internacional podría obstaculizar la capacidad de acción de las organizaciones del narcotráfico.

PARTE 2

CANNABIS

El cannabis, o marihuana, es una preparación de la planta de cannabis usada como un psicoactivo y por algunos consumidores por sus efectos terapéuticos. Es la droga ilícita de mayor producción y consumo en las Américas. El cannabis está incluido en las Listas I y VI de la Convención Única sobre Estupefacientes, que prohíbe la producción y posesión de esta sustancia excepto para fines médicos y científicos.

Cultivo: Tendencias y dinámica

La planta de cannabis florece en diversos climas y altitudes, desde el nivel del mar hasta a 3.000 metros de altura. En términos prácticos, puede crecer en cualquier zona geográfica, especialmente bajo la modalidad de invernadero. El rendimiento por planta depende de la calidad del cannabis, o de la concentración del componente psicoactivo THC. El cannabis con una concentración más elevada de THC tiene un precio más alto por unidad, sin embargo, también produce una cantidad mucho menor por planta. El cannabis de inferior calidad puede incluir hojas y pequeños tallos que diluyen la concentración de THC pero que se puede producir en mayores cantidades. El cannabis de gran potencia, como el Sinsemilla, consiste de plantas hembras secas sin semillas en florescencia. Esta variedad requiere un cultivo de trabajo intensivo y de técnicas particulares para su cosecha.

México, Estados Unidos, Colombia, Paraguay y Canadá son los principales países productores de cannabis en las Américas⁴⁸. Si bien se considera que México suministra alrededor de la mitad del cannabis que se consume en Estados Unidos, hay una considerable incertidumbre con respecto al porcentaje exacto que se importa de ese país. Paraguay suministra gran parte del cannabis en el Cono Sur; Jamaica y San Vicente y las Granadinas, por su parte, continúan siendo una fuente importante del cannabis en el Caribe.

Debido a las variaciones de rendimiento que depende del grado de la marihuana, es difícil calcular el potencial de la producción. Estados Unidos ha estado calculando el nivel de cultivo en México desde los años 80, pero ese país sostiene que la metodología utilizada no es correcta y que se sobrestima su producción. La UNODC está trabajando con México para ayudar al gobierno a calcular mejor la erradicación del cannabis; entre tanto, se reveló que se destruyeron 16.547 hectáreas en 2009⁴⁹. Estados Unidos, que computa su erradicación por número de plantas, erradicó cerca de 10 millones de plantas

⁴⁸ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2011: (The Cannabis Market Vienna: UNODC, 2011).

⁴⁹ Idem.

de cannabis de cultivo exterior y más de 400 mil cultivados bajo techo en 2009.

El cultivo exterior tiende a hacerse en forma dispersa para evitar la detección y reducir los riesgos y probablemente se lleva a cabo en lugares remotos donde hay menos control de las autoridades del orden y es más difícil determinar quién es el dueño del cultivo.

El cultivo de cannabis bajo techo ha cambiado significativamente el carácter del comercio, especialmente en Estados Unidos y Canadá. Por medio de Internet se puede encontrar todo tipo de información acerca de su cultivo, germinación y cosecha, así como obtener semillas y equipo especializado necesario para esa tarea. Con frecuencia se utilizan técnicas agrícolas sofisticadas para aumentar la cosecha, calidad y potencia, así como para cruzar con otros tipos para obtener otras características, tales como sabor o aroma. Estas tendencias han creado un mercado de marihuana segmentado para obtener productos de alta potencia, especialmente a través de los dispensarios médicos de marihuana en Estados Unidos. Actualmente no es posible calcular la cantidad de cannabis que se cultiva bajo techo en todo el mundo⁵⁰.

El Caribe produce una cantidad importante de cannabis, que satisface la demanda de la subregión. Si bien este nivel de producción puede no tener un impacto importante a nivel mundial, las autoridades en algunos países caribeños tienen serias preocupaciones sobre los niveles de consumo interno, especialmente entre la juventud.

Tráfico – Tendencias y dinámica

El cannabis es producido en casi todos los países del mundo, y por lo tanto la mayoría es cultivado para uso interno o mercados cercanos⁵¹. Debido a que sus orígenes son múltiples (internas e internacionales) no hay una única red de distribución o fuente geográfica fija; los usuarios pueden cultivar su propio cannabis, pueden pertenecer a un grupo que cultiva en forma cooperativa, lo pueden adquirir de los productores o distribuidores internos, o de organizaciones sofisticadas de narcotraficantes internacionales que adquieren sus productos en un país y lo venden en otro. Los narcotraficantes internacionales están diversificando sus líneas de negocios para incluir todas las drogas, y como la marihuana tiende a recorrer las mismas rutas que otros productos ilícitos, la interdicción de las drogas en las zonas fronterizas o en las vías marítimas afecta todo el comercio ilícito.

En 2009, se decomisó a nivel mundial un total de 6.022 toneladas métricas de la hierba cannabis, el 70 por ciento de lo cual fue en Norteamérica, y otro 10 por ciento en Sudamérica (véase el Gráfico X [abajo]). Estados Unidos y México han realizado los decomisos de cannabis más grandes del mundo. En México, el cannabis fue incautado principalmente en la zona cercana al cultivo

⁵⁰ Idem.

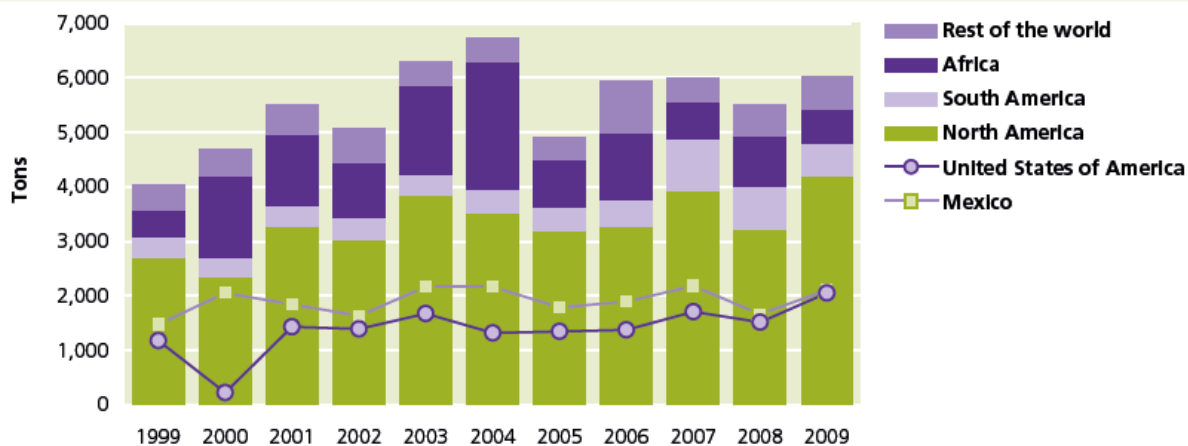
⁵¹ Idem.

o cerca de la frontera con Estados Unidos⁵². En 2010, el Departamento de Justicia de Estados Unidos confiscó 1.500 toneladas métricas en la frontera con México, en comparación con un total de 2.500 a 3.000 toneladas métricas de consumo en los Estados Unidos⁵³.

Los datos disponibles sobre las incautaciones sugieren que el cultivo del cannabis es prevalente en todo el hemisferio. De acuerdo con la UNODC, las confiscaciones colombianas aumentaron de 209 toneladas en 2009 a 255 en 2010. Brasil incautó 155 toneladas en 2010 y en Paraguay, un importante productor del cannabis, las incautaciones alcanzaron 84 toneladas en 2009. En la República Bolivariana de Venezuela, las incautaciones subieron de 33 toneladas en 2009 a 39 en 2010. Bolivia erradicó 1.069 toneladas de plantas de cannabis en 2010, más de ocho veces la cantidad erradicada en 2006.⁵⁴

Confiscaciones de cannabis a nivel mundial, 1999-2009 ⁵⁵

Source: UNODC DELTA.



Cada vez es más frecuente que los productores usen tierras públicas (tierras de propiedad del estado) para el cultivo de la marihuana en los Estados Unidos. En California, cerca del 70% de la marihuana erradicada anualmente se encuentra en terrenos del estado o del gobierno federal. Además del cultivo de la marihuana, las organizaciones de narcotraficantes contrabandean trabajadores mexicanos, equipos y productos agrícolas, así como armas ilegales, a los lugares de cultivo en California durante la temporada de crecimiento, desde principios de la primavera hasta los primeros meses de otoño⁵⁶.

⁵² Idem.

⁵³ Jonathan P. Caulkins, Angela Hawken, Beau Kilmer, y Mark A.R. Kleiman, *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know* (New York: Oxford University Press, 2012).

⁵⁴ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2012.

⁵⁵ UNODC, Informe Mundial sobre las Drogas 2011: The Cannabis Market.

⁵⁶ Wagner, B. B., & Dolan, J. C. (2012). "Medical marijuana and federal narcotics enforcement in the eastern district of California." *McGeorge Law Review*, 43:109-126.

Además de las rutas de tránsito a través de la frontera de Estados Unidos con México, la marihuana de Jamaica ingresa a Estados Unidos a través de las Bahamas⁵⁷. Dentro de la subregión del Caribe, si bien una gran parte de la demanda interna se satisface por medio de la producción interna, Jamaica y San Vicente y las Granadinas son los principales países exportadores. Algunas de las agencias de orden público han observado la importación de cannabis de alta potencia proveniente de Estados Unidos, según expertos que asistieron a una reunión realizada en Trinidad y Tobago en preparación para este informe. Aunque las cantidades son pequeñas, el cannabis de origen estadounidense se vende a un precio más alto y generalmente se considera como un producto de alta calidad.

⁵⁷ Seelke, C. R., Wyler, L. S., Beittel, J. S., & Sullivan, M. P. (2011). Latin America and the Caribbean: Illicit drug trafficking and U.S. counterdrug programs. Congressional Research Service: Washington, DC.

PARTE 3

DROGAS SINTÉTICAS Y SUSTANCIAS EMERGENTES

Los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) se encuentran entre las sustancias sintéticas de mayor abuso. A diferencia de la cocaína y la heroína, los ETA pueden ser manufacturadas en cualquier lugar, a bajo costo y con mayor facilidad. Desde 1990, más de 60 países del mundo –incluidos América Central y del Norte– han registrado por lo menos alguna producción ilícita relacionada con los ETA y cada vez más países están detectando su producción todos los años⁵⁸. Estos productos se pueden manufacturar en fábricas industriales de gran escala, en pequeños laboratorios móviles o incluso en cocinas. Debido a los químicos que se utilizan, el proceso de producción constituye un alto riesgo para quienes trabajan en laboratorios clandestinos, autoridades del cumplimiento de la ley, vecinos y el medio ambiente.

Los estimulantes sintéticos incluyen la anfetamina, metanfetamina, metacatinona y sustancias como el éxtasis, por ejemplo la MDMA y sus análogos. La metanfetamina es la sustancia en este grupo de drogas que más comúnmente se consume y es un estimulante del sistema nervioso central. Estas sustancias son de fácil elaboración mediante el uso de efedrina y pseudoefedrina, dos químicos que se utilizan como ingredientes en los medicamentos para los resfríos y que aún están legalmente disponibles en gran parte del mundo. Si estos precursores químicos no estuvieran disponibles, sus reemplazos se encuentran sin dificultad, muchas veces por medio de información fácilmente disponible en Internet.

La anfetamina y la metanfetamina están incluidas en la Lista II del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y puede ser obtenido con una receta médica. Las anfetaminas son utilizadas para tratar la narcolepsia (un trastorno del sueño) y el trastorno con déficit de atención por hiperactividad, aunque las dosis terapéuticas son mucho menores que las que se utilizan para fines recreativos.

Producción y oferta

La elaboración de los ETA requiere el uso de varios químicos aunque en cierta forma es sumamente flexible. Como resultado del fortalecimiento de los controles del tráfico de los precursores más comunes utilizados, los productores ilícitos han cambiado sus métodos y están reemplazando sus

⁵⁸ UNODC (2012). Informe Mundial sobre las Drogas 2012.

precursores tradicionales preferidos con otros químicos alternativos –“pre-precursores” que no están bajo el control internacional.

Los productores a veces usan precursores “ocultos”, lo cual significa que intentan ocultar la forma tradicional de los precursores de los ETA al empacar y contrabandearlos de manera que las autoridades de vigilancia y control no los reconozcan. Por ejemplo, pueden cambiar las características físicas de una sustancia, utilizándola en forma de polvo y no líquido, o bien usar etiquetas diferentes. Las sustancias posteriormente pueden ser convertidas a los precursores esenciales para los ETA mediante el uso de varios químicos fácilmente accesibles.

Se espera que se continúe este creciente aumento de sustancias “pre-precursores” no controladas –muchas de las cuales tienen poco uso legítimo conocido que no sea para la elaboración de precursores controlados– en las confiscaciones a nivel mundial. Esta tendencia presenta una enorme cantidad de nuevos desafíos para las autoridades de control y monitoreo de sustancias.

Entre los cambios en la producción y la oferta se encuentran los siguientes:

Estados Unidos ha aumentado los controles de los precursores químicos que se utilizan para la elaboración de drogas sintéticas y como consecuencia, la manufactura en gran parte se trasladó a México.

Cuando el gobierno mexicano reforzó sus controles, más precursores fueron desviados a Centroamérica y a través de esos países, específicamente Guatemala y Nicaragua.

La elaboración de los ETA es controlada por las organizaciones de narcotraficantes o por otras redes criminales. En México, por ejemplo, la organización de narcotraficantes “La Familia Michoacana” es considerada como el grupo que dominaba la elaboración de las metanfetaminas. México es el único país latinoamericano que ha informado sobre decomisos de ETA que representan un porcentaje significativo del total mundial (20% en 2010) y hay señales de un considerable aumento⁵⁹.

En 2010, se confiscaron en México 12,9 toneladas métricas de metanfetaminas –cuatro toneladas más que el año anterior.

La manufactura es un negocio globalizado. La mayor parte de la efedrina que se envía a México procede de China, República Checa, Suiza, Tailandia, India, Bangladesh y Estados Unidos.

De acuerdo a la UNODC, en 2009, Guatemala realizó confiscaciones de metanfetaminas por un total de más de 10,6 toneladas cúbicas, y si bien en 2010 el gobierno anunció una disminución a sólo 15 kilos confiscados, las autoridades aún consideran que Guatemala es un importante punto de tránsito de envíos de pseudoefedrina procedentes de la India y Bangladesh en ruta a México.

⁵⁹ Idem.

En 2009, aumentó la oferta de metanfetaminas en las calles de Estados Unidos y era vendida a precios más bajos debido a que los carteles mexicanos comenzaron a elaborar la droga con precursores menos controlados, tales como el ácido fenilacético, que se usa frecuentemente para fragancias y para mejorar el sabor de los alimentos.

Han comenzado a aparecer nuevos indicadores de elaboración y tráfico de ETA en algunos países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe.

Entre 2001 y 2006, se descubrieron laboratorios clandestinos de ETA y otras drogas sintéticas en Argentina (2003), Suriname (2003), Chile (2002) y Colombia (2001 y 2002), mientras que en 2008, se detectaron tres laboratorios adicionales en Guatemala, Brasil y Argentina. En 2009 se confiscó otro laboratorio en Brasil, además de tres en Guatemala.

Si bien los números de interdicciones de laboratorios en América Latina son bajos cuando se comparan con otras regiones del mundo, están en aumento. La relativa facilidad de elaboración, la capacidad de establecer laboratorios clandestinos cerca del "punto de consumo" y las ganancias significativas que se pueden realizar confirman esta afirmación.

Tráfico

El tráfico de ETA continúa siendo, en gran medida, intrarregional, porque la elaboración tiene lugar cerca de los mercados de los consumidores. La popularidad de estas sustancias psicoactivas es también resultado del mercado potencial con elevadas ganancias, pocos riesgos y una inversión inicial baja. Nuevos estimulantes sintéticos que aún no se encuentran bajo el control internacional también pueden ser rápidamente introducidos al mercado. Además, las grandes ganancias provienen no sólo de la venta de las drogas mismas sino que cada vez más de las fuentes ilícitas donde se obtienen precursores químicos clave para la elaboración de las ETA.

A nivel internacional el principal flujo de metanfetaminas va de México a Estados Unidos, por vías aéreas y terrestres hacia Baja California. Las organizaciones de narcotraficantes mexicanos han expandido sus redes de distribución y han consolidado a muchos de los traficantes independientes de metanfetaminas en varias regiones de Estados Unidos.

Además de las rutas de tráfico de México a Estados Unidos, dentro de la región las metanfetaminas van de Colombia a Venezuela y Ecuador, y de Argentina a Uruguay. En mayo de 2009, autoridades del aeropuerto de la Ciudad de México confiscaron dos maletas procedentes de El Salvador que contenían píldoras de anfetaminas y metanfetaminas. En febrero de 2010, las autoridades de Costa Rica confiscaron cinco kilos de anfetaminas contrabandeadas por dos ciudadanos salvadoreños que se cree que estaban en camino a El Salvador. También es posible identificar algunas rutas intrarregionales que van de México, Brasil y la Guayana Francesa a Europa, y de los Países Bajos y Bélgica a Chile y Brasil.

Nuevas sustancias psicoactivas⁶⁰

Las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) son un tipo de nuevas drogas narcóticas psicotrópicas, en su estado puro o en preparación, que no está controlada por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes o por el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, pero que pueden representar una amenaza a la salud pública comparable a las que presentan las sustancias psicoactivas que están contenidas en las listas de las convenciones mencionadas⁶¹. Entre las NSP se incluyen los compuestos sintéticos tales como los cannabinoides sintéticos, catinonas sintéticas, piperazinas y las sustancias psicoactivas tradicionales de origen vegetal, tales como el *Khat* (*Catha edulis*), kratom (*Mitragyna speciosa*) y *Salvia divinorum*.

Algunas de las nuevas sustancias psicoactivas tienen propiedades farmacológicas y producen efectos similares a las drogas controladas, tales como la cocaína, el éxtasis y las anfetaminas, por lo tanto, con frecuencia se comercializan como “alternativas legales” a las drogas prohibidas. Las NPS se venden como “fertilizante para plantas”, “sales de baño” o “químicos de investigación”, en polvo, tabletas, cápsulas o como mezclas para fumar. Las confiscaciones se han realizado en todas partes del mundo, incluidos Australia y Nueva Zelanda, Este y Sudeste Asiático, Cercano y Medio Oriente, África, Europa, Norteamérica y Sudamérica.

Si bien muchas de las sustancias psicoactivas han estado en el mercado desde hace mucho tiempo, la diversidad de los productos ha aumentado considerablemente, debido a la adaptabilidad y flexibilidad de los productores. La variedad, las formas físicas cambiantes y las modificaciones constantes de las etiquetas de los envases dificultan su identificación por parte de las autoridades de control y vigilancia. Muchas veces los laboratorios no tienen la capacidad analítica, forense y toxicológica para identificarlas. Además, hay sólo un pequeño número de normas de referencia, o en algunos casos no existen normas, que pueden facilitar el trabajo de identificación. Con frecuencia, la verdadera composición de las nuevas sustancias psicoactivas es desconocida a los usuarios y a los trabajadores de la salud o autoridades de control. La lista de contenidos en el envase no siempre indica los ingredientes activos ni los términos genéricos que son utilizados.

De acuerdo al Informe Mundial de Drogas de 2012, en 2010 muchos países de todas las regiones, en particular de Europa, América del Norte y Oceanía informaron sobre el uso de estas sustancias como una nueva tendencia emergente. Cada vez más se utiliza Internet para facilitar la distribución de estas sustancias a un público global. El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) ha reportado un continuo aumento del número de lugares que venden estos productos por Internet: desde 170 en 2010, a 314 en 2011 y 690 en 2012.

⁶⁰ UNODC, Programa Global SMART – Actualización 2012, Volumen 8.

⁶¹ Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT). Informe Anual 2012: El Estado del Problema de Drogas en Europa (Luxemburgo: OEDT, 2012), p. 89.

Los países necesitan tener la capacidad de monitorear, analizar y registrar oportunamente las tendencias emergentes de la composición, manufactura, distribución y patrones de uso de las nuevas sustancias psicoactivas. La recopilación de información y su correspondiente intercambio sobre las NSP mejorarán sustancialmente la capacidad de los gobiernos para elaborar políticas apropiadas, controles normativos y programas para prevenir de manera oportuna la expansión acelerada del uso de estas nuevas drogas. Un enfoque para abordar este problema puede ser elaborar un sistema mundial de alerta temprana, con información actualizada.

PARTE 4

FÁRMACOS

Los fármacos generalmente son recetados o administrados por profesionales de la salud para el tratamiento de muchas condiciones médicas, pero sus propiedades psicoactivas los hace muy atractivos para su desvío y “uso no médico”, lo cual se refiere al uso cuando son obtenidos sin una consulta médica previa o una receta, o cuando no se los utilizan de la forma y con la dosis recetada.

El uso no médico de los medicamentos farmacéuticos está relacionado con uno o más de los siguientes casos:

Adicción iatrogénica (adicción que se desarrolla después de haber sido sometido a un tratamiento de una condición médica legítima)

Principal droga de la adicción

Sustitución de la adicción (el medicamento recetado es utilizado cuando la droga principal de la adicción es demasiado costosa o no está disponible)

En algunas partes de la región, incluidos Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, el uso de fármacos para uso no médico es más prevalente que cualquier otra droga controlada excepto la marihuana. De acuerdo a encuestas nacionales sobre el uso de drogas en los Estados Unidos, el 6,3 por ciento de la población de 12 y más años de edad utilizaron medicamentos de venta bajo receta para fines no médicos, en 2010.

Si bien muchos de estos medicamentos pueden ser mal utilizados, el mal uso más común corresponde a las siguientes tres categorías (listadas en orden de magnitud): opioides, tales como la morfina, utilizada como calmante del dolor; agentes depresivos del sistema nervioso central, tales como benzodiazepinas⁶², utilizados para el tratamiento de los trastornos de ansiedad; y estimulantes. Varios estudios sobre el uso de las drogas han indicado que los estimulantes que se venden con receta médica frecuentemente son mal utilizados en las Américas. En los siguientes países (listados en orden de magnitud) se registró el uso de medicamentos con receta muy por encima del promedio mundial durante 2007-2009: Estados Unidos, Argentina, Brasil, México y Chile. En Sudamérica, en particular, con frecuencia se utilizan los estimulantes para adelgazar.

⁶² Según el *Informe Mundial sobre las Drogas 2012*, globalmente Uruguay es uno de los países que presentaron informes de elevado consumo per cápita de las benzodiazepinas.

Algunos países han tenido aumentos dramáticos de uso de estimulantes con receta. En Estados Unidos, por ejemplo, el número de recetas para estos medicamentos aumentó de 5 millones en 1991 a cerca de 45 millones en 2010.

La producción lícita mundial de muchos opioides, incluidos la morfina, codeína, tebaína, hidrocodona, oxicodona y metadona, ha aumentado dramáticamente durante las últimas dos décadas. Por ejemplo, la elaboración global de oxicodona, un opioide comúnmente mal utilizado que se vende como OxyContin en los Estados Unidos, aumentó de 2 toneladas en 1990 a más de 135 toneladas en 2009, más de dos tercios de lo cual se manufactura en Estados Unidos. Si bien es probable que haya buenas razones médicas para la expansión de la producción de estas sustancias, también ha aumentado el riesgo de que se expidan recetas en forma exagerada y además que haya un desvío con fines ilícitos.

El Informe Mundial de Drogas de 2012 preparado por la UNODC destaca que es limitada la disponibilidad de datos mundiales sobre el uso no médico de medicamentos recetados, aunque señala indicadores de potencial representados por las tendencias de importación de ciertas drogas en cantidades que exceden cualquier cálculo razonable de necesidades médicas. Los datos que dicho informe presenta sobre muertes por sobredosis también sugieren la existencia de problemas relacionados al desvío de fármacos.

Control de los medicamentos recetados

Los acuerdos internacionales definen las normas mínimas o niveles de control que deben aplicar los países signatarios a los medicamentos en cuestión. Los países entonces promulgan leyes, regulaciones y sistemas regulatorios y administrativos para controlar la elaboración, distribución y uso de estos medicamentos a nivel nacional. En la mayoría de los casos, la distribución al paciente o al usuario final requiere que haya una relación médico/paciente mediante la cual los medicamentos son recetados o administrados para una condición específica. La administración de estos medicamentos generalmente tiene lugar en el consultorio del médico o en un hospital, de conformidad con las buenas prácticas médicas. Las leyes y normas nacionales definen las condiciones bajo las cuales se ordenan, adquieren, usan y distribuyen estos medicamentos. Hay normas similares con respecto a las farmacias donde se venden estos medicamentos con recetas.

Desvío y tráfico

Restringir el lugar y bajo qué circunstancias o condiciones se pueden usar esos medicamentos son componentes fundamentales de los controles nacionales. Las personas que procuran desviar medicamentos recetados se fijan en los puntos débiles que encuentran en una cadena o proceso de distribución. Entre los métodos utilizados para desviar los medicamentos se incluyen los siguientes:

- Los robos y hurtos (con frecuencia armados) en las farmacias
- El hurto de medicamentos en los hospitales, farmacias y consultorios médicos, así como en lugares de elaboración y distribución
- El uso de múltiples médicos, en los casos de personas o grupos que visitan a muchos profesionales de la salud para adquirir sus recetas
- Falsificación de recetas

Conspiración y corrupción interna en las instalaciones de atención de la salud, locales de fabricantes, distribuidores y en otros sitios donde se almacenan, manejan o usan medicamentos recetados

Además de estos métodos, los individuos con frecuencia roban medicamentos de otras personas que los tienen para el tratamiento de una condición médica legítima. Esto podría tener lugar a través del robo o hurto personal en sus casas. Con frecuencia los jóvenes asaltan los botiquines de medicamentos de sus propias casas y toman los remedios recetados de sus padres o de otros miembros de su familia. El desvío y mal uso de estos medicamentos por parte de los jóvenes es particularmente preocupante y hay una tendencia cada vez mayor en algunos países.

En algunos países hay un “mercado gris” de farmacias. Algunos son negocios que solicitaron su licencia para funcionar pero debido a una prolongada demora burocrática no han podido obtener las licencias requeridas y operan ilegalmente. Otros están simplemente operando fuera del mercado legal, ofreciendo tanto asesoramiento médico como medicamentos para las personas de limitados recursos económicos. Datos anecdóticos sugieren que las personas que recurren a estas farmacias del “mercado gris” corren el riesgo de recibir medicamentos falsos o vencidos.

Lo mismo puede ocurrir en el caso de obtener medicamentos por medios de sitios Internet dudosos, que venden productos ilícitos o de calidad inferior. Si un vendedor por Internet oculta su dirección física, esto es un alerta de que sus productos pueden ser peligrosos. La Organización Mundial de la Salud estima que el 50% de los medicamentos que se ofrecen en estos sitios de Internet, son falsificados.

De acuerdo a datos del Mecanismo de Evaluación Multilateral, muy pocos Estados Miembros de la OEA han tomado acción para responder a la venta de drogas por Internet. Si bien pueden ser pertinentes algunas leyes y normas vigentes para controlar la receta de medicamentos, importación o venta, se requiere que haya controles más específicos, entre ellos controles sobre los proveedores de servicios por Internet y autorización para que la policía investigue estos delitos.

Algunas personas desvían los medicamentos recetados para su propio uso o para su reventa o comercio. Como se señaló anteriormente, hay individuos que vuelven a los medicamentos recetados cuando no pueden acceder a la droga de su preferencia. Algunos usuarios de heroína recurren a opios como

hidromorfona y oxycodona, ambos poderosos analgésicos. Otros consideran a éstas y a otras drogas como su principal medicamento o adicción.

Estos dos grupos de individuos sirven como un mercado propicio para el tercer grupo, los individuos que obtienen cantidades de medicamentos recetados para la reventa. Con frecuencia estos individuos tienen sus propios problemas de adicción a medicamentos recetados. Una vez que satisfacen sus necesidades, venden el resto. Dependiendo del medicamento, cada tableta o cápsula puede venderse por varios dólares o hasta por cientos de dólares. El precio de la unidad varía dependiendo del país y de la disponibilidad del mercado.

Medidas, políticas y estrategias antinarcóticos

Los países necesitan implementar sistemas de control y de datos que les permitirán tener una idea más precisa y clara del problema. Si bien los datos confiables son limitados, se puede decir que el creciente aumento del desvío y mal uso de los medicamentos es un problema mundial de la salud con serias repercusiones negativas. El tipo y alcance del problema, y la forma en que se manifiesta, varía de un país a otro.

El control efectivo de los medicamentos recetados depende de una sólida base legislativa y regulatoria. No es realista esperar el control exitoso si no hay un conjunto de leyes y regulaciones integrales respaldadas por el poder necesario para su vigilancia y control.

El segundo componente requerido es un sólido proceso de monitoreo y vigilancia y control. Esto incluye mecanismos para otorgar licencias a puntos de distribución para manejar estos medicamentos de venta controlada; una manera de monitorear la distribución o venta de esos medicamentos, y la capacidad de inspección e investigación para asegurar su cumplimiento. Esto incluye tanto la parte comercial como la del profesional de salud.

Si bien estos elementos se encuentran en diferentes grados en todos los Estados Miembros de la OEA, la situación actual ofrece amplia oportunidades para el desvío de los medicamentos recetados. En muchos casos la legislación y las regulaciones son inadecuadas o no están actualizadas y los sistemas regulatorios son débiles. Se requiere un esfuerzo concertado por parte de todos los Estados Miembros a fin de revisar y abordar las deficiencias actuales.

PARTE 5

SUSTANCIAS QUÍMICAS

Para elaborar drogas ilícitas se precisan ciertas sustancias químicas esenciales y precursores químicos que se desvían del comercio lícito o se manufacturan clandestinamente. Algunos de los primeros precursores controlados se usaban para elaborar clorhidrato de cocaína y heroína. Durante los últimos años se ha observado un considerable aumento de la producción de estimulantes tipo anfetamina, que ha causado una creciente preocupación con respecto a las tendencias de los precursores y sustancias químicas que se utilizan para la producción de estas drogas.

Tal como se mencionó en la sección anterior, complica los esfuerzos para controlar los precursores químicos el hecho de que los traficantes están produciendo precursores controlados y químicos esenciales en base a químicos no controlados. Por ejemplo:

- El permanganato de potasio⁶³, un químico importante en el procesamiento de la cocaína, puede ser elaborado con base en dióxido de manganeso y manganato de potasio.
- Soluciones de amoníaco se producen en base a urea para utilizar en la extracción de la pasta de cocaína.
- El ácido clorhídrico, utilizado para convertir la base de cocaína en clorhidrato de cocaína, se produce usando ácido sulfúrico y sal de mesa.

Políticas adoptadas por los Estados Miembros de la OEA

Durante los últimos 30 años o más, en todo el mundo han aumentado los controles administrativos y la interdicción, en un esfuerzo por impedirle a los productores ilícitos su acceso a las sustancias químicas necesarias para extraer, refinar y convertir drogas de origen natural o para elaborar drogas sintéticas, en el caso de las drogas de diseño y otras sustancias emergentes. El empeño más significativo para abordar el problema del tráfico ilícito de sustancias químicas fue la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988⁶⁴, cuyo artículo 12 dispone una serie de obligaciones y mecanismos para ayudar a prevenir el desvío de sustancias químicas del comercio legal para fines ilícitos.

⁶³ Observatorio de Drogas de Colombia, 2010. Reporte sobre las Acciones y Resultados del Gobierno de Colombia en su Abordaje al Problema Mundial de Drogas. En Colombia más de 100 laboratorios clandestinos para la producción de permanganato de potasio han sido desmantelados.

⁶⁴ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Una de las disposiciones más importantes de la Convención de 1988 que tiene la finalidad de controlar el desvío del comercio internacional ilícito de estas sustancias es la notificación previa a la exportación. Este mecanismo les permite a los países importadores conocer de antemano información sobre las transacciones en precursores y sustancias esenciales, lo cual les permite realizar las averiguaciones necesarias, y autorizar las transacciones que son destinadas a la industria legal, y al mismo tiempo impedir los envíos para actividades ilícitas.

La notificación previa a la exportación de sustancias químicas es una herramienta esencial para ejercer el control de las transacciones de sustancias controladas en el comercio internacional. Sin embargo, este proceso debe ser refinado a nivel hemisférico. Durante el período 2007-2009⁶⁵, se emitieron 13.404 notificaciones de pre-exportación de sustancias químicas, pero los países del hemisferio no respondieron dentro del plazo determinado, al 22 por ciento de estas notificaciones. Lamentablemente, no hay información disponible sobre el tipo y volumen de sustancias químicas que ingresaron a los países del hemisferio sin haber habido una respuesta de la autoridad competente de los países afectados.

Los países miembros de la OEA se han unido a iniciativas mundiales bajo la coordinación de las Naciones Unidas y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Las operaciones Purple (1999--2005) y Topaz (2001--2005), fueron diseñadas para monitorear el comercio mundial del permanganato de potasio y el anhídrido acético –sustancias importantes para la purificación de la cocaína y la producción de la heroína, respectivamente. Desde 2002, el Proyecto Prisma ha logrado significativos avances al abordar el tema del comercio mundial de sustancias químicas que se utilizan para la producción de los estimulantes tipo anfetamina. El Proyecto Cohesión, que comenzó en 2005, continúa fortaleciendo los controles sobre el permanganato de potasio y el anhídrido acético.

Directrices institucionales

Si bien la Convención de 1988 de Naciones Unidas estableció un régimen mundial para el control de sustancias químicas utilizadas para la producción de drogas controladas, los problemas regionales en las Américas no fueron suficientemente abordados por este tratado. En vista de ello, el Grupo de Expertos sobre Productos Químicos y Farmacéuticos de la CICAD/OEA,⁶⁶ hacia

⁶⁵ OAS/CICAD, Informe Hemisférico Quinta Ronda De Evaluación 2011, Mecanismo de Evaluación Multilateral

⁶⁶ Según sea necesario, la CICAD pide a los Estados Miembros que nombren expertos para que se reúnan y aborden problemas específicos o identifiquen y respondan a nuevas tendencias, amenazas o problemas. A través de este proceso, los Grupos de Expertos identifican y desarrollan recursos, instrumentos, guías y otros materiales de referencia. Después que la CICAD haya aprobado estos recursos, están disponibles para que los Estados Miembros lo utilicen y apliquen de acuerdo a sus necesidades, lo que les permitirá responder estos retos. Estos documentos son preparados y ofrecidos a los Estados Miembros como materiales de referencia o "mejores prácticas." Pueden ser ubicados en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/reduccion_oferta/grupoexpertos/ge_quimicosfarmacos_spa.asp Fuente: OAS Secretaría para la Seguridad Multidimensional. CICAD. Grupo de Expertos de Reducción de la Oferta.

fines de la década de los años 90, coordinó y desarrolló un Reglamento Modelo para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Este reglamento modelo propone mecanismos para fortalecer el control de las sustancias químicas que con frecuencia se utilizan en la producción ilícita de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras sustancias similares. Este reglamento modelo se ha convertido en las directrices que ha adoptado la mayoría de los países de la región para ejercer un control más eficaz y actualizar las normas internas en la materia. Asimismo, el Grupo de Expertos desarrolló documentos técnicos (tales como manuales, panfletos, directrices y protocolos) sobre temas relacionados con las mejores prácticas y continúa ofreciendo información sobre las tendencias del uso de sustancias químicas.

Estrategias subregionales

La CICAD promueve la adopción de estrategias subregionales dirigidas a abordar los problemas de las sustancias químicas en diferentes lugares de las Américas. Una de estas iniciativas pioneras fue la Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Drogas y Precursores Químicos (RETCOD/Precursores) (1997-2000)⁶⁷, que se estableció con el apoyo técnico y financiero de los gobiernos de Francia y Estados Unidos. Esta red estableció un sistema electrónico de comunicaciones por radio para alentar y facilitar comunicaciones seguras y la cooperación entre las autoridades responsables por el control de sustancias químicas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Mediante este sistema, las fuerzas del control y el orden intercambian información táctica sobre el movimiento de sustancias químicas y coordinan sus actividades de represión y de interdicción. Otras estrategias que han producido significativos resultados fueron la Operación Andes y la Operación Seis Fronteras, la cual luego se convirtió en la Operación sin Fronteras, entre otras.

Como las técnicas de producción y tráfico de drogas ilícitas y, por extensión, la producción y tráfico de sustancias químicas, cambian mucho a nivel subregional, los países han continuado la coordinación y adopción de estrategias específicas para enfrentar estos problemas que son demasiado complejos para hacerlo solos. Así, la región andina ha desarrollado la Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas⁶⁸, lo cual establece mecanismos para el envío y la respuesta oportuna de las notificaciones de pre-exportación de sustancias químicas. Actualmente se está trabajando en Centroamérica para desarrollar una estrategia para tratar con el creciente problema del tráfico ilícito de las drogas y sus precursores en esa subregión.

⁶⁷ Informe sobre la Reunión del Grupo de Expertos de CICAD sobre Precursores Químicos, llevado a cabo en Lima, Agosto 4-8, 2008.

⁶⁸ Disponible en:

http://cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/ENG/AC%20eng/Decision602%20ingles.pdf.

Este esfuerzo es liderado por México con el apoyo de otros países de la región⁶⁹.

Algunos países del hemisferio han adoptado nuevas y más restrictivas estrategias para el control de los precursores químicos. Una de las estrategias más eficaces fue desarrollada por el gobierno de México en coordinación con la industria farmacéutica. Consistió en cambiar la fórmula de los medicamentos para el resfrío mediante el uso de fenilefrina (una sustancia química que no se puede utilizar para sintetizar las metanfetaminas) en vez de usar la pseudoefedrina, evitando de esta manera el desvío del medicamento para extraer el precursor. Esta estrategia dio tan buenos resultados que ha sido adoptada por otros países de la región.⁷⁰ Sin embargo, el éxito en México produjo un cambio parcial de la adquisición de precursores químicos y las organizaciones criminales trasladaron sus operaciones a los países vecinos, principalmente a Guatemala.

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA

Capacidad de adaptación de los traficantes

Continúan siendo significativas las confiscaciones de drogas y sustancias químicas, tanto en cantidad como tipo, lo cual indica que los traficantes siguen realizando un esfuerzo continuo y sólido para obtener químicos controlados. En años recientes, las autoridades del orden público han observado un aumento de las confiscaciones de drogas emergentes y de químicos sustitutivos que no se encuentran en las listas controladas. Los traficantes han tomado medidas también para acceder a sustancias que sustituyan a las que están en las listas de control y con las cuales se pueden producir de manera ilícita las drogas controladas. Esto es claramente evidente en países tales como Colombia, Perú y Bolivia, los cuales han registrado más de 50 químicos sustitutivos que no están controlados, que actualmente se utilizan para extraer los alcaloides de la hoja de coca.

En respuesta a los controles administrativos y de otra índole, los narcotraficantes cambian rápidamente la manera en que operan. Como se notó anteriormente, con las fuentes de oferta frustradas, los traficantes han comenzado a adquirir sustitutos, tales como el ácido fenilacético, sus sales y derivados, así como pre-precursores no sujetos a controles, que pueden entonces usar en la producción clandestina de los precursores necesarios que han sido eliminados del mercado ilícito.

Los traficantes toman ventaja de las diferencias en los números y en los químicos específicos controlados por los países. Durante los últimos cinco años, las autoridades de control y vigilancia han observado un aumento de los intentos de contrabandear esas sustancias en la región, en particular desde los

⁶⁹ La estrategia fue acordada en el IV Diálogo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), llevado a cabo en Marzo 8-9, 2010.

⁷⁰ Colombia adoptó esta medida en 2009, por medio de la Resolución 3962 del Ministerio de Salud y Protección Social.

países asiáticos, o de desviarlos, una vez que han sido importados legalmente, desde la industria lícita a los mercados ilícitos⁷¹.

Cuando se aumentan los controles, los traficantes son ágiles en trasladar sus operaciones, como fue el caso en México cuando se desplazaron a algunos países vecinos de Centroamérica. Este ejemplo subraya la importancia de un enfoque regional. Si no se coordinan los controles entre los países vecinos, los traficantes se trasladarán de un lugar a otro donde haya menos restricciones.

Actualmente, algunos países centroamericanos que no tenían antes problemas significativos con los precursores químicos, han registrado confiscaciones extraordinariamente voluminosas de ácido fenilacético, efedrina y pseudoefedrina. Además tienen dificultades para controlar el acceso de los criminales a estos precursores o medicamentos que los contienen, ya sea por contrabando, desvío o robo perpetrado en la industria legal. También se han detectado intentos de trasladar la producción de metanfetaminas a países que cuentan con una industria farmacéutica bien desarrollada, como Argentina, o a algunos países centroamericanos que se encuentran en una ubicación geográfica estratégica para el ingreso de precursores y la producción ilícita y exportación de drogas de control.

Falta de personal capacitado y de procedimientos

La falta de personal capacitado en control presenta un significativo desafío. Mientras Canadá, los Estados Unidos y México se concentraron en el problema de la producción de los estimulantes de tipo anfetamínico e implementaron estrategias de contención desde hace varios años, otros Estados Miembros de la OEA no estaban al tanto de este fenómeno hasta más recientemente. Los mecanismos administrativos de represión y de control jurídico continúan siendo deficientes. Estos aspectos débiles del conocimiento técnico corresponden, entre otros, a la pobre implementación de mecanismos para identificar sustancias químicas y precursores de drogas sintéticas en los puertos, aeropuertos y zonas fronterizas. Las autoridades aduaneras y de control fronterizo no están capacitados para identificar las características químicas de ciertas sustancias y de su uso en la industria lícita e ilícita, y sobre los mecanismos comunes con los cuales se trafican. El intercambio de inteligencia e información entre las autoridades nacionales e internacionales continúa siendo débil.

Falta de instalaciones para la eliminación adecuada de sustancias

Países como Colombia, México, Guatemala y El Salvador, entre otros, enfrentan dificultades técnicas, logísticas y financieras para la eliminación adecuada de millones de kilos y litros de sustancias químicas y precursores. La

⁷¹ JIFE, *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas* (New York: United Nations, 2011).

dificultad de eliminar los productos confiscados en forma adecuada es mayor con los precursores sintéticos porque es más difícil neutralizarlos o eliminarlos y la mayoría son sumamente contaminantes y tóxicos. Su uso industrial es bastante limitado, en comparación con las sustancias químicas que se utilizan para las drogas orgánicas, lo cual dificulta a las autoridades eliminarlas mediante la reventa en el mercado lícito.

CONSIDERACIONES HACIA EL FUTURO

A pesar de los significativos esfuerzos de los gobiernos, los narcotraficantes continúan teniendo acceso a los químicos que precisan para elaborar drogas ilícitas. Ninguna cantidad de regulaciones o medidas de represión pueden prevenir completamente que criminales bien financiados mantengan este contrabando. Pero un conjunto de controles efectivos y bien administrados pueden lograr que la producción de drogas ilegales sea significativamente más difícil y costosa. Sin embargo, para que haya un control y represión efectivos y eficientes se requerirá que se introduzcan algunos cambios:

- **Listas más congruentes y flexibles de sustancias químicas controladas:** Actualmente, las listas de sustancias químicas controladas que se usan en la región son incongruentes y no son suficientemente flexibles. Naciones Unidas expidió dos cuadros con 23 sustancias controladas. La CICAD recomienda tres cuadros con 61 sustancias. La Comunidad Andina recomienda otro cuadro para ser agregado a los de Naciones Unidas, lo que hace un total de 34 sustancias. Colombia controlaría 40 sustancias químicas, Brasil cerca de 150, Ecuador 46, Bolivia 44 y Perú 26. Estas incongruencias crean un gran problema a las autoridades del control fronterizo y ofrecen una oportunidad a los narcotraficantes.
- **Controles internos eficaces:** La falta de controles internos congruentes y eficaces ofrece oportunidades para el desvío de sustancias. Y una vez que estos químicos listados salen del entorno del comercio legítimo, pueden ser enviados a los traficantes internos o ser contrabandeados internacionalmente. Desarrollar y aplicar controles internos requerirá la coordinación internacional y mayor capacitación.
- **Cooperación público/privada:** Los industriales conocen sus mercados y con frecuencia son los primeros en reconocer las aberraciones. El intercambio sistemático de información entre el gobierno y el sector privado fomentaría la confianza y ofrecería oportunidades para realizar un trabajo más efectivo y eficaz en materia de vigilancia y control.
- **Utilización del proceso de notificaciones de pre-exportación:** La mayoría de los países en el hemisferio no han recurrido al artículo 12, inciso 10(a) de la Convención de 1988, el cual dispone que los países pueden requerir a los países exportadores que envíen

notificaciones de pre-exportación para las sustancias que especifican en la tabla I de este convenio internacional.

Fortalecimiento de capacidad institucional: Hay una considerable disparidad con respecto a la capacidad de los países para realizar los trabajos de control administrativo y de interdicción de las sustancias químicas. Hay algunos países, muchos en Centroamérica y el Caribe, que no cuentan con las entidades o grupos especiales para ejercer un control eficaz sobre los químicos. Es precisamente a estas regiones adonde han trasladado sus actividades los narcotraficantes para asegurar el acceso a las sustancias químicas, en particular de aquellas que se necesitan para la producción de los estimulantes de tipo anfetamínico, mediante la creación de empresas fantasmas, el uso de contrabando técnico, la presión a la industria farmacéutica y la infiltración en las instituciones de control, tales como aduanas.

ISBN 978-0-8270-6002-9



Organización de los
Estados Americanos

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006
Tel: + 1.202.370.5000
www.oea.org