

---

# URUGUAY ANTE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS.

Julio Calzada<sup>1</sup>

---

**El impacto nacional y regional hasta el presente año de las políticas de control emanadas de la convención única de estupefacientes del año 1961.**

---

## **EL LARGO CAMINO DEL INTENTO DE CONTROL “TOTAL” DEL USO DE DROGAS EN EL SIGLO XX**

La “cuestión de las drogas” es necesario analizarla en el marco de su complejidad, de su carácter multifacético, en el que intervienen inúmeros factores; aspectos que hacen a la Salud Pública, a la cultura, a la religión, la economía, la política, la seguridad pública, a la geopolítica.

El propio nacimiento del intento de control total del uso de drogas a nivel mundial, iniciado en 1909 con la celebración de la primera conferencia internacional sobre estupefacientes en Shangai, que da lugar al primer acuerdo multilateral en la Conferencia Internacional sobre Estupefacientes celebrada en La Haya, Holanda, en 1912, marca lo que se conoce como el fin de las guerras del Opio. Este es el primer intento de acuerdo para el contralor y la regulación mundial de la producción, comercialización y consumo de drogas.

Esta convención acordó que *“los países firmantes deben realizar los mejores esfuerzos para controlar, o para incitar al control, de todas las personas que fabriquen, importen, vendan, distribuyan y exporten morfina, cocaína, y sus respectivos derivados, así como los respectivos locales donde esas personas ejercen esa industria o comercio”*.

La convención fue incorporada en 1915 en su legislación por Estados Unidos, Holanda, China, Honduras y Noruega, en 1919, es incorporada al tratado que pone fin a la primera guerra mundial, el Tratado de Versalles, con lo que ésta tendrá validez mundial.

Parece claro que el nacimiento de las políticas de control mundial de la producción, el comercio y el consumo de drogas, está intrínsecamente ligado a la realidad geopolítica del inicio del siglo XX, marcado por el decaimiento del Imperio Británico y la emergencia de la potencia que marcará con su liderazgo el conflictivo siglo XX, los Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Sociología en la U.DE.LA.R. Ha participado en diversos cursos, talleres y seminarios en temas relacionados con el Uso de Drogas en España, Bolivia, Cuba, Argentina y Uruguay. Es Miembro Fundador de la Red Iberoamericana de Organizaciones de Drogas – R.I.O.D. y del Colegio de Sociólogos del Uruguay. Junto con el Instituto de Estudios Sociales del Uruguay y la Universidad para la Paz de Naciones Unidas, crea la Fundación Puente al Sur. En setiembre de 2010 se incorpora como Asesor del Secretario de la Junta Nacional de Drogas. En mayo de 2011 asume como Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas de la R.O.U. [jcalzada@presidencia.gub.uy](mailto:jcalzada@presidencia.gub.uy)

Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

Cincuenta años después de 1912, en 1961; luego de transcurridas dos guerras mundiales y con los Estados Unidos como potencia hegemónica, se firma en Viena, la Convención Única de Estupefacientes, la que, modificada mediante un protocolo en 1972, determinará las políticas de drogas a nivel mundial en toda la segunda mitad del siglo XX y en el inicio del siglo XXI.

Esta Convención establece en su preámbulo que:

*“Las Partes,*

*Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad,*

*Reconociendo que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin,*

*Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad,*

*Conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal,*

*Considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal,*

*Estimando que esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes,*

*Reconociendo que las Naciones Unidas tienen competencia en materia de fiscalización de estupefacientes y deseando que los órganos internacionales competentes pertenezcan a esa Organización,*

*Deseando concertar una Convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que se limita el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos”.*

Diez años después de firmada esta convención, el 17 de Junio de 1971 el presidente de los Estados Unidos Richard Nixon, en medio del lodazal en que se había convertido para los ESTADOS UNIDOS el desarrollo de la contienda de Vietnam, declara que: *“El enemigo público número uno de Estados Unidos es el abuso de drogas. Para poder luchar y derrotar este enemigo es necesario llevar a cabo una ofensiva nueva y plena. Ésta será una ofensiva a escala mundial abordando los problemas con las fuentes de oferta, como también con estadounidenses desplegados en el extranjero, donde estén en el mundo y con ello declaró la guerra contra las drogas”.*

Según datos oficiales del Gobierno de los Estados Unidos, la Guerra se inició con un presupuesto de 100 millones de dólares en el año 1971, en el 2012 ascenderá a 15.500 millones según los mismos datos oficiales. Por otro lado medios periodísticos e investigadores y entidades independientes estiman en 40 mil los millones que se utilizarán para controlar la oferta de drogas en 2012.

De acuerdo a diversas investigaciones independientes es posible sostener que 50 años después de la Convención y a 40 años de iniciada la guerra, el narcotráfico se ha convertido en un sector de la economía mundial capaz de mover entre 350 y 450 mil millones de dólares anuales, 70% de los cuales pasa, vía diversas formas de “lavado” a formar parte de los mercados formales y legales. Según Naciones Unidas, entre 1988 y 2008 el uso de drogas aumentó en 34.5%. En 2011 entre 20 y 25 millones de norteamericanos consumirán alguna droga ilegal, 10 millones más que 40 años antes.

### **LA SITUACIÓN REGIONAL A 50 AÑOS DE LA CONVENCION UNICA DE 1961**

La expansión del mercado de consumo de drogas en los Estados Unidos y las políticas dispuestas para su control ha tenido un fuerte impacto en la vida cotidiana de los países de América Latina y del cono sur en particular.

En los años 70 se comienzan a realizar fumigaciones masivas de plantaciones de Marihuana en vastas regiones de México. En los años 80, las fumigaciones llegan a Colombia y 1992 analizando la realización de las fumigaciones realizadas en años anteriores, el Senador Rafael Orduz planteaba:

*“Han pasado diez años de fumigaciones. La marihuana en México y Colombia ha sido fumigada con Paraquat, con relativo éxito. A cambio, el área cultivada de marihuana en territorio de Estados Unidos aumentó seis veces.”*

En este mismo año el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) de Colombia aprueba el uso del herbicida Roundup (una fórmula que contiene glifosato y otros aditivos), para la fumigación de la amapola. Un respetado ex presidente conservador, Misael Pastrana Borrero, rechaza el uso de tal sustancia química *“por el hecho de que dejará una huella de destrucción de los recursos naturales y en la vida misma de las personas”*. (El Tiempo, 22 de febrero de 1992, página 6A).

Las políticas de Control de la Oferta de Drogas ha tenido un IMPACTO relevante en un amplio espectro de la vida cotidiana de los Países de la Región. En 1998; 1999 Colombia y los Estados Unidos se plantean un plan global para el control de la plantación, producción, comercialización de las plantas de Cannabis, Coca, Adormidera y sus derivados. Será lo que se conocerá como PLAN COLOMBIA que se propondrá:

- Establecer el control militar en el sur del país para erradicar los cultivos de droga. Destruir las instalaciones de procesamiento y mejorar la interceptación de narcóticos en las vías terrestres, aéreas, marítimas y fluviales.
- Fortalecimiento del sistema judicial, la capacitación de cuerpos técnicos de investigación, la reforma del sistema carcelario, el apoyo a los grupos anticorrupción que investigan a los funcionarios públicos y la aplicación de leyes sobre extradición.
- Neutralizar las finanzas de los narcotraficantes tanto en Colombia como en el exterior, y fortalecer los esfuerzos anticontrabando con un programa agresivo de decomiso de activos, y congelamiento de cuentas.

- Combatir a los aliados con los narcotraficantes. Primero, con el refuerzo de las medidas en contra del secuestro, la extorsión y el terrorismo; y, segundo, con el bloqueo a la adquisición de armas de los grupos que se benefician del narcotráfico.
- La integración de las iniciativas y las operaciones nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales para combatir el narcotráfico. Esto incluye compartir información y datos de inteligencia con agencias de seguridad de otros países.
- El fortalecimiento y la implementación de planes de desarrollo para ofrecer oportunidades de empleo y servicios sociales en las regiones afectadas por los cultivos ilícitos.

Luego de implementado por más de 10 años en la región norte de América del Sur, los resultados del Plan Colombia, si lo miramos en función de la producción y el tráfico de Drogas, tienen varias lecturas.

En el inicio del 2do. semestre de 2012, según informaciones de diversos organismos la producción potencial de cocaína a nivel mundial fue en el año 2011 de 785 toneladas métricas. El área de cultivo de la coca, que a nivel mundial sólo se produce en la región andina, era de 160.000 hectáreas en 2010 según la U.N.O.D.C.

Según la Oficina para el Control de Drogas del gobierno de Estados Unidos la producción colombiana se redujo en 25% al pasar de 300 toneladas en 2010 a 195 en 2011. Sin embargo los datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (U.N.O.D.C., por sus siglas en inglés), sostienen que sólo bajó en 1.4% al pasar de 350 toneladas métricas en 2010 a 345 en 2011. Ambas entidades coinciden en señalar que baja la producción de Colombia, pero los montos difieren radicalmente lo que podría deberse según diversos observadores; a que la U.N.O.D.C. diría con sus números que el Plan Colombia no ha sido tan exitoso como se pregonaba y el gobierno de Estados Unidos, que lo ha financiado, que sí. Estas son las únicas instituciones que ofrecen estimados de producción a nivel mundial y es evidente que existe discrepancia entre ellas. Un aspecto en el que sí coinciden diversos especialistas es en señalar que por mejoras tecnológicas que han adoptado los productores ahora se obtienen más hojas de coca por hectárea cultivada que años atrás y también que por innovaciones en el procesamiento ahora se obtiene más “pasta” de cocaína con menos hoja de coca.

Según fuentes independientes y de organismos de Naciones Unidas en los últimos años ha habido un cambio relevante en el destino final de la cocaína. En 1998, el mercado de Estados Unidos consumía 267 toneladas y el de Europa sólo 63 toneladas, pero 10 años después, en 2008, el primero consumía 165 toneladas y el segundo 124 toneladas.

Sin duda alguna, en la sociedad global del III Milenio, una acción relevante como la emprendida por el Plan Colombia, impacta de diversas formas en los diversos puntos de la globalidad. En términos generales parece claro que la producción no varió sustancialmente y que el consumo, si bien varió en los Estados Unidos, creció sustancialmente en los Países de la Unión Europea y en los emergentes mercados asiáticos. Asimismo es necesario identificar con claridad en qué medida el descenso del consumo de Cocaína en los Estados Unidos no es sustituido por el de las drogas de síntesis, anfetaminas y metanfetaminas en particular. El

blindaje de la frontera sur de los Estados Unidos, el control de precursores químicos para la elaboración de drogas, la erradicación de cultivos, la militarización de amplios territorios, no lograron ni eliminar ni disminuir sustancialmente el uso de drogas a nivel global.

El impacto del Plan Colombia en la región y particularmente en el Cono Sur está marcado por la aparición de las cocaínas fumables como droga de elección por los consumidores de los sectores más humildes de la sociedad. El impacto del consumo de esta droga ha tenido un fuerte impacto en la Salud Pública, en la Seguridad y la Convivencia de estas sociedades.

Según la oficina de Washington para América Latina, W.O.L.A. (por sus siglas en Ingles), la tasa de encarcelamiento en América Latina aumentó en más del 100% entre 1992 y 2007 y lo más grave es que *“La aplicación de leyes severas para los delitos relacionados con drogas no ha sido solamente ineficaz para detener la producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas sino que ha generado consecuencias negativas, como la sobrecarga de tribunales y cárceles, y el sufrimiento de decenas de miles de personas tras las rejas por pequeños delitos de drogas o por su simple posesión. El peso de las leyes de drogas se ha sentido con mayor fuerza entre los sectores más vulnerables. A la luz de los resultados obtenidos por el combate a las drogas, es urgente revisar las estrategias. Cargar la responsabilidad a la oferta ha generado el aumento de las áreas de producción, mejora de la productividad e integración de las fases de producción, intercambio y consumo (integración global); y enfrentarla militarmente ha producido millones de víctimas y ha desinstitucionalizado los Estados nacionales. Es hora de modificar la estrategia: también enfrentar la demanda, discutir a fondo la legalización, desmilitarizar las políticas y producir una estrategia económica internacional que rompa el vínculo de los mercados legales e ilegales y que elimine los paraísos fiscales, entre otras.”*

## **EL CONSUMO Y LA OFERTA DE DROGAS EN URUGUAY EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI. EL CASO DEL CANNABIS**

Si el análisis de los datos del volumen de la comercialización de drogas a nivel mundial, teniendo en cuenta aspectos relacionados con la demanda y la oferta de drogas, no es auspicioso en cuanto a sus resultados, los datos en lo que hace a Uruguay tampoco lo son.

Para el estudio del CASO URUGUAYO veremos datos relativos a la Demanda y Oferta de Cannabis, la sustancia ilegal de mayor prevalencia de uso de vida en Uruguay.

Veamos los datos específicos en relación a la demanda, la oferta y la incautación de Marihuana para Uruguay en los últimos 10 años, la droga ilegal de mayor consumo en Uruguay. Para ello analizaremos los Principales datos epidemiológicos del año 2006 (Base

Consumidores Marihuana	Datos expandidos
Últimos 12 meses	81.873
Últimos 30 días	52.101
Consumidores diarios	9.252
Usuarios problemáticos (cie 10)	16.620

**Fuente:** IV Encuesta Nacional en Hogares sobre consumo de drogas.

de cálculo 1.488.603 personas 15 a 65 años), y los compararemos con los principales datos epidemiológicos del año 2011 (Base de cálculo 1.541.837 personas 15 a 65 años).

Consumidores Marihuana - 2011	Datos expandidos
Últimos 12 meses	127.972
Últimos 30 días	75.550
Consumidores diarios	18.684
Usuarios problemáticos (cie 10)	21.243

**Fuente:** V Encuesta Nacional en Hogares sobre consumo de drogas.

Tipo de Consumidor (últimos 12 meses)	Número <sup>2</sup>	Consumo mensual (en kilos) <sup>3</sup>	Valor mensual mercado (en U\$S) <sup>4</sup>	Incautación promedio mensual (en kilos) <sup>5</sup>	% de mercado interno <sup>6</sup>
Diario/problemático	50691	1520.73	1:216.584	163.96	8.9 <sup>7</sup>
Ocasional	75915	304.14	243.312		
TOTAL	126606	1824.87	1:459.846		

El análisis primario de estos datos señala que en el año 2011 teníamos un consumo anual estimado en kilos de 21.898,44, lo que implica un crecimiento respecto a 2006 del orden del 121 %.

### **CONTROL DE LA OFERTA**

Para el análisis del Control de la Oferta existe información disponible de forma tal que podemos ver la evolución de los indicadores desde el 1/01/2003 hasta Mayo 2012.

El número de procedimientos de control de la oferta (con resultado efectivo)<sup>8</sup> realizados desde el año 2003 hasta diciembre del 2008 presenta un permanente incremento.

<sup>2</sup> Número de consumidores según Encuesta 2011. Datos expandidos.

<sup>3</sup> Resultado de multiplicar el número de casos por la cantidad mensual de consumo (30 gramos per cápita para usuario diario y/o problemático y estimación para ocasional) 20% del consumo total de usuarios diarios y/o problemáticos.

<sup>4</sup> Gasto total en el mes a precio de mercado (al consumidor).

<sup>5</sup> Promedio mensual de incautaciones para el año 2006 (todas las agencias).

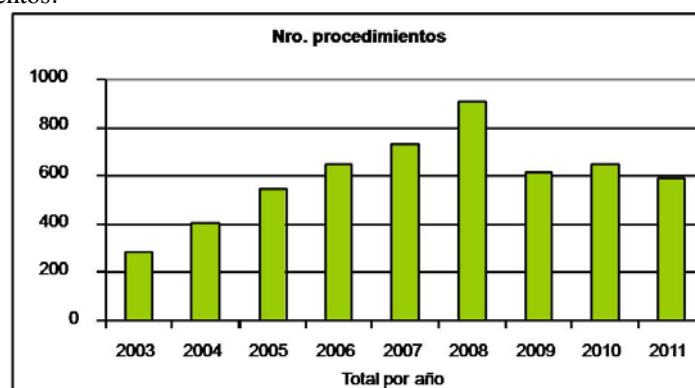
<sup>6</sup> Porcentaje que representa la incautación en el consumo total.

<sup>7</sup> El 2011 es año record en incautaciones de toda la serie estudiada (2003-2012)

<sup>8</sup> Por procedimiento efectivo nos referimos a aquéllos que tuvieron un resultado positivo respecto a la incautación de sustancias como así también a la detención de personas.

Si tomamos la serie generada por los datos de procedimientos entre los años 2003 y 2011 podemos observar que casi se han duplicado el número total de procedimientos.

Esto muestra con claridad la voluntad política y la respuesta operativa que el País a dado desde la perspectiva del Control de la oferta de drogas en estos años. En el año 2003 se hicieron 23 procedimientos promedio mensuales. En el año 2011 este promedio se elevó a 49 procedimientos.



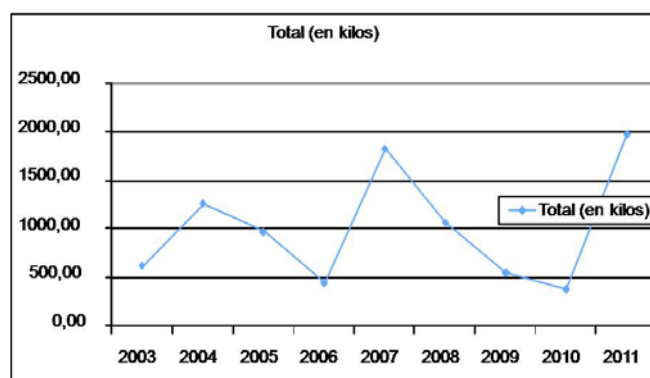
**Gráfico 1:** Total de procedimientos por año.

### VOLUMEN DE INCAUTACIÓN DE MARIHUANA

En la siguiente tabla podemos observar el promedio y total de Marihuana incautada por año (en Kilos). Como se puede observar la misma no presenta una tendencia en la serie. Se debe destacar como año record el 2011 con casi 2000 kilos incautados. Este notable incremento se explica básicamente por tres grandes incautaciones (749, 501 y 389 kilos respectivamente). De todos modos, y aún excluyendo los procedimientos de gran volumen observamos que el año 2011 es el que más incautaciones se realizaron (mayor promedio mensual).

Se estima que las incautaciones estaban destinadas para consumo interno.

### INCAUTACIONES ANUALES DE MARIHUANA



### **INCAUTACIÓN DE PLANTAS**

Uruguay no es un país productor y por lo tanto no existe un volumen importante de plantas incautadas. Sólo en algún caso excepcional, el volumen de lo incautado correspondería a una producción susceptible de ser comercializado. No obstante esto, el 2011 presenta, en forma relativa, un alto número de plantas incautadas.

Si tomamos en consideración los datos anuales de la demanda de drogas emergentes de la encuesta de Hogares 2006 y 2011 y analizamos los datos de la Oferta de Drogas, que surgen del de los procedimientos y de las incautaciones de cannabis, es posible analizar que en ningún caso fue posible incautar más del 10 % de la sustancias que el mercado demanda.

Si estudiamos la serie de años que va del 2003 al 2011, vamos a encontrar que el Control de la Oferta de cannabis incautado tiene una media del 3 %, lo que acompaña los datos de incautación a nivel mundial que propone Labrousse desde el Observatorio geopolítico de las Drogas de París. Para Uruguay, más allá de la profesionalidad y dedicación de las agencias de control e incautación de sustancias ilegales, el control de la oferta no ha logrado incautar más del 3 al 5 % de la demanda estimada del mercado de cannabis, salvo en el año 2011, donde se incauta aproximadamente el 10 % del consumo estimado del país según la encuesta de hogares 2011, ya mencionada.

### **HACIA UNA GESTIÓN HUMANISTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DROGAS**

Ya entrada la segunda década del siglo XXI, los desafíos para la elaboración de una política pública en Materia de Drogas pasan por:

- a. Poner en la agenda del debate público, la discusión del modelo que ha marcado las políticas de drogas en los últimos 100 años y particularmente en los últimos 40 años, en los que, la idea peregrina de control total de las Drogas mediante la Guerra se ha generalizado en todo el orbe, generando un debate LAICO, DEMOCRÁTICO, basado en la EVIDENCIA.
- b. Tener en cuenta que entre el 90 y el 95 % de los Usuarios Problemáticos de Drogas no tienen en su horizonte, ni cercano ni lejano, su involucramiento en cualquier proceso de atención o tratamiento de su problemática.
- c. Valorar adecuadamente el impacto que las drogas legales, en particular el Alcohol y el Tabaco, así como otras sustancias de prescripción médica, tienen en nuestra sociedad e incorporarlas en el diseño y ejecución de las políticas públicas.
- d. Que estamos ante un MERCADO DE DROGAS AMPLIAMENTE DESREGULADO. Este mercado está dominado por las CORPORACIONES CRIMINALES en el caso de las drogas ilegales y por grandes CORPORACIONES ECONÓMICAS en el caso de las drogas legales.

Para un diseño integral de las Políticas Públicas en materia de Drogas es necesario, imprescindible que la sociedad a través del Estado REGULE los MERCADOS de DROGAS



con el OBJETIVO PRIORITARIO DE PROMOVER LA SALUD Y EL BIEN PÚBLICO desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Mientras se procesan las reformas legislativas a nivel nacional, mientras se avanza en la discusión a nivel internacional y pone en la agenda la reforma de las políticas de drogas y las convenciones internacionales, es posible ir reformando las políticas tanto en lo relativo a reducción de la demanda como en lo que hace al control de la oferta.

Uruguay ha dado pasos importantes en esta materia REGULANDO EL MERCADO del uso del TABACO, ha definido avanzar en la REGULACIÓN DEL MERCADO del uso del ALCOHOL y también ha definido y está trabajando en la REGULACIÓN DEL MERCADO del uso del CANNABIS.

En materia de Salud, es posible avanzar impulsando políticas centradas en el acceso universal de los usuarios de drogas a las redes socio sanitarias que nuestras sociedades han desarrollado más allá de que sean o no Usuarios en Activo:

- Avanzar separando el mercado de la marihuana del mercado de las otras drogas, de forma de que se reduzca significativamente el número de nuevos ingresos de personas al mercado de drogas toxicológicamente más riesgosas, como ser la pasta base o la cocaína.
- Normalizando la inclusión social plena del uso de marihuana, de forma de que los usuarios no sean más estigmatizados ni tratados a partir de la aplicación de la ley penal, sino que se pueda trabajar con ellos, y con la sociedad toda, a partir de programas y campañas educativas que apunten a darles información veraz y creíble sobre el tema, para que puedan tomar decisiones informadas y responsables, y sepan además calcular y gestionar de una forma más eficiente los riesgos del uso de esta sustancia.
- Profundizando el desarrollo y diversificación del sistema nacional de atención a las personas con problemas de drogas, de forma de dar respuestas eficientes y acordes a las distintas situaciones de consumos problemáticos que presenten los usuarios.

El cumplimiento de estos objetivos permitirá el desarrollo de una estrategia combinada de reducción de la demanda y control de la oferta que implicará un combate frontal al Narcotráfico, fuente de corrupción y violenta para el conjunto de la sociedad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CARRIÓN MENA, Fernando. Cuarenta años de guerra a las drogas. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Ecuador.

DEL OLMO, Rosa. Las drogas y sus discursos en el derecho penal hoy. Homenaje al Prof. David Baigún. Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1999.

HENDERSON, James D. Víctimas de la Globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia.

- MANJÓN-CABEZA, Araceli. La Solución. Randon Hause Mondadori. 2012
- ORDUZ, Rafael, Senador. Los estudios de impacto ambiental que solicitó el senador Pastrana no existen. En Aponte se registraron los síntomas predichos por la O.M.S. Publicado en EL ESPECTADOR – Colombia.
- SANTINO, Umberto. LA FIURA, Giovanni. Detrás de la Droga. Hommo Sapiens ediciones. 1993.
- SOBOGAL, Hugo; WALDEN, Sara; EDDY, Paul. Las Guerras de la Cocaína. Editorial Zeta. 1989.
- SZASZ, Thomas. Contra el Estado terapéutico. Derechos individuales y drogas en Revista Delito y Sociedad, Buenos Aires, 1994.
- TOUZÉ, Graciela; GOLTZMAN, Paula. América Latina debate sobre drogas. Intercambios. Universidad de Buenos Aires. 2011.
- YOUNGERS, Coletta A.; ROSIN, Eileen (editoras). Drogas y Democracia en América Latina. Editorial Bilbos. 2005.

