

DROGAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Legalización o prohibición?

Alfonso Aza Jácome



Universidad de
La Sabana





COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN

DROGAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Legalización o prohibición?

Alfonso Aza Jácome



Universidad de
La Sabana



Universidad de
La Sabana



COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN

Reservados todos los derechos

© Universidad de La Sabana,
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
© Alfonso Aza Jácome

Primera edición - abril de 2017
ISBN: 978-958-12-0435-9
eISBN: 978-958-12-0436-6
doi: 10.5294/978-958-12-0435-9
1000 ejemplares
Impreso y hecho en Colombia

Universidad de La Sabana
Dirección de Publicaciones
Campus del Puente del Común,
Km 7 Autopista Norte de Bogotá
Chía, Cundinamarca, Colombia
Tel. (57-1) 8615555 Ext. 45001
www.unisabana.edu.co
<https://publicaciones.unisabana.edu.co>

Dirección de Publicaciones
Universidad de La Sabana
Coordinación editorial

Eduardo Franco
Corrección de estilo

Kilka Diseño Gráfico
Pauta de colección

Mauricio Salamanca
Diagramación y montaje

Nomos Impresores
Impresión

Hecho el depósito que exige la ley

Aza Jácome, Alfonso, autor

Drogas y políticas públicas: ¿legalización o prohibición?
/ Alfonso Aza Jácome. -- Chía : Universidad de La Sabana,
2017

470 p. ; cm. (Colección Investigación)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-958-12-0435-9
eISBN: 978-958-12-0436-6
doi: 10.5294/978-958-12-0435-9

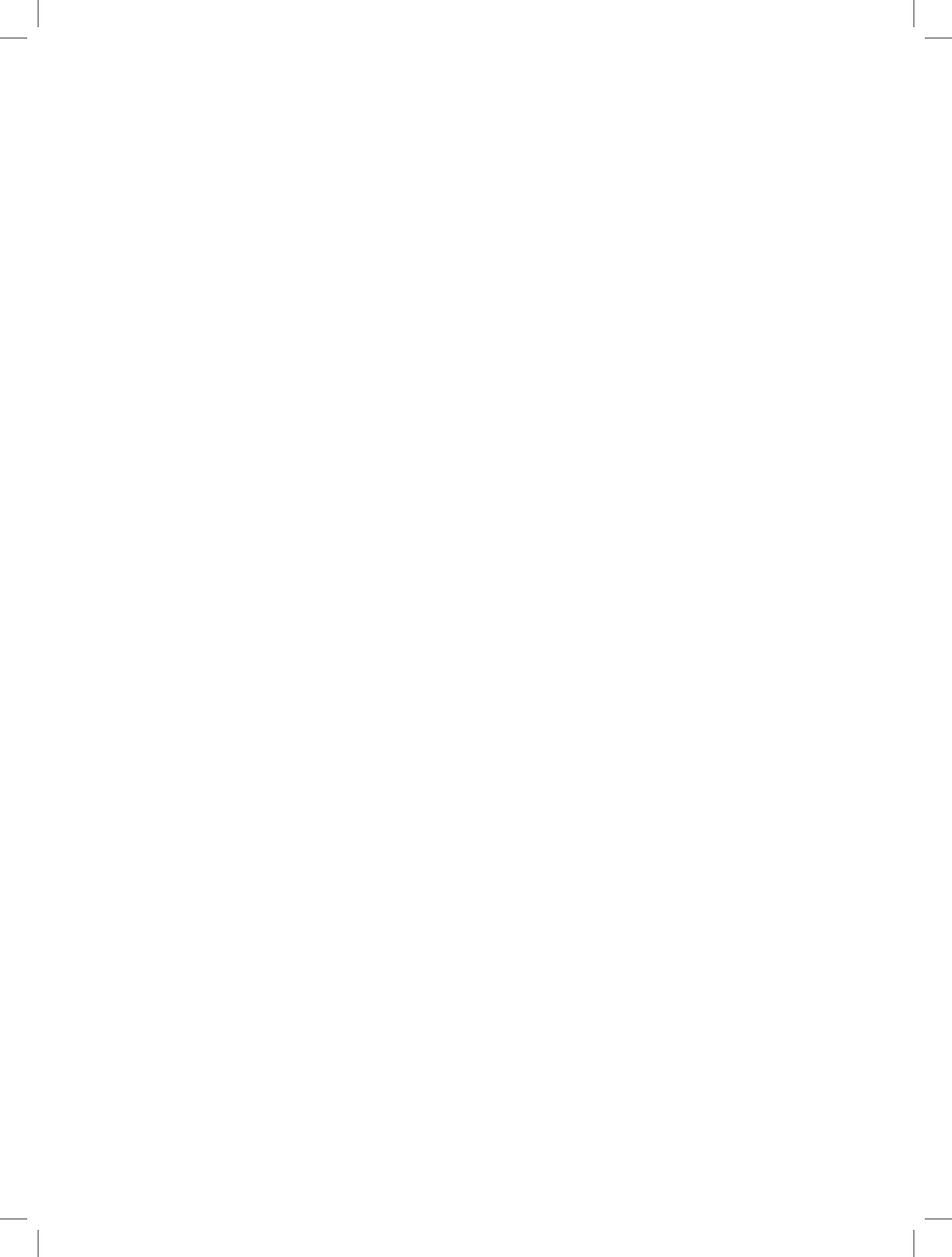
1. Drogas alucinógenas 2. Drogadicción 3. Problemas sociales 4. Drogadictos 5. Abuso de drogas 6. Drogas ilícitas 7. Narcóticos - Legislación 8. Narcotráfico 9. Control de drogas y narcóticos I. Aza Jácome, Alfonso II. Universidad de La Sabana (Colombia). II. Tit.

CDD 363.45

CO-ChULS

Este texto es el resultado de la investigación realizada por Alfonso Aza Jácome para optar el título de doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, Madrid, España). La tesis recibió la máxima calificación y fue propuesta para el premio extraordinario de Doctorado del curso 2011-12. El Tribunal de Tesis recomendó publicar como libro dicho trabajo de investigación.

*A las víctimas de la guerra contra las drogas,
cualquiera que fuera su bando.*



CONTENIDO

pág.

17 **Introducción**

El problema de las drogas

25 **Capítulo 1. El mundo de las drogas**

26 Clasificación de las sustancias psicoactivas

28 Tipos de consumo

31 Daños asociados al consumo

33 Drogas legales

37 Sustancias no reglamentadas

39 **Capítulo 2. Las principales drogas ilegales**

39 **Cocaína**

46 El proceso de producción de la cocaína

49 Formas de consumo de la coca y de sus derivados

52 Las aplicaciones legales de la coca y la cocaína

54 **El opio, los opioides y los opiáceos**

55 Origen del consumo de los opiáceos

57 Fabricación de las diferentes sustancias y formas de consumo

59 Países productores

63 **Cannabis**

65 Cultivo y producción

66 Usos y aplicaciones

67 Consumo

68 Las aplicaciones legales del cannabis

70 **Drogas sintéticas**

71	Las sustancias de tipo anfetamínico
72	Éxtasis
72	LSD
73	Un mercado de dimensiones desconocidas

75 Capítulo 3. El mercado internacional de las drogas ilegales

76	La estructura del narcotráfico
82	Consumo global de narcóticos
90	El precio
95	Calidad del producto
97	Valor de mercado de las drogas ilegales
101	Países de tránsito

105 Capítulo 4. Los daños asociados al consumo de drogas ilegales

106	Problemas de salud pública
107	Sobredosis
108	Otras lesiones: accidentes, envenenamiento, suicidio
108	Enfermedades crónicas no infecciosas
109	Trastornos mentales
110	Enfermedades infecciosas
112	Problemas sociales
116	Consumo y violencia
117	Políticas de reducción del daño
121	Reducción de daños entre consumidores de drogas inyectables
122	Las políticas de reducción de daños de la cocaína y otros estimulantes
123	Las políticas de reducción de daños para el cannabis
123	Algunas conclusiones

Análisis económico del régimen internacional antinarcóticos

127 Capítulo 5. El establecimiento de la prohibición

128	Orígenes e historia: el caso del opio
136	La prohibición del alcohol en los Estados Unidos

139	Los tratados internacionales sobre narcóticos durante la Sociedad de las Naciones (1920-1945)
140	Las Naciones Unidas y la prohibición: la Convención Única de Estupefacientes de 1961
146	Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971
148	Guerra contra las drogas y penalización: décadas de 1980 y 1990
153	La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas
158	Recapitulación antes de continuar
161	Capítulo 6. Los organismos internacionales de fiscalización de estupefacientes
162	El Consejo Económico y Social
163	La Organización Mundial de la Salud
166	La Comisión de Estupefacientes
169	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
173	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
182	La participación de la sociedad civil
183	Resumen
185	El papel predominante de los Estados Unidos
188	La certificación
192	La lista Clinton
193	El moralismo americano
199	Capítulo 7. Efectos de la prohibición de los narcóticos
200	Objetivos y estrategias del régimen internacional antinarcóticos
204	Temas de discusión sobre la prohibición de narcóticos
205	El efecto disuasorio de la prohibición
206	Disponibilidad reducida de drogas ilícitas con la prohibición
208	El consenso internacional sobre la prohibición
211	La prohibición como una defensa de los países en desarrollo
211	La lógica de la peligrosidad de las sustancias
213	Eficacia o ineficacia del régimen internacional antinarcóticos

216	Severidad con la oferta e indulgencia con el consumo
217	Análisis económico del mercado de las drogas ilegales
222	Otros enfoques
222	La importancia de la elasticidad en el mercado de las drogas ilícitas
226	Heroína
226	Marihuana
227	Cocaína
230	Dificultades en la estimación de la función de la demanda y la elasticidad de las drogas ilícitas
235	Las críticas de los economistas contemporáneos a la prohibición
237	Los efectos no buscados de la prohibición
239	Países consumidores
241	Países productores y de tránsito
243	Los otros “desplazamientos” que produce la prohibición
243	De la salud pública a la seguridad pública
244	Desplazamiento geográfico o efecto “eslabón más débil”
245	El desplazamiento a sustancias más peligrosas
247	La marginación de los consumidores de drogas
249	Drogas prohibidas y violencia insurgente

El problema de las drogas en los países productores y consumidores

255	Capítulo 8. La guerra contra las drogas: el caso de Colombia
256	La producción de marihuana
259	La coca y la cocaína
265	Amapola, opio y heroína
266	Los datos sobre cultivos ilegales
267	Amapola
269	Hoja de coca
272	Las etapas de la lucha contra el narcotráfico en Colombia

275	El Plan Colombia
283	Las consecuencias del narcotráfico: el negocio de los violentos
289	Muertes violentas y desplazamiento
294	El mercado de las drogas en Colombia
297	Otras consecuencias económicas
306	Corrupción política
309	Impactos ambientales
313	Capítulo 9. El caso de España
313	Los inicios del consumo de drogas
318	El problema de las drogas y el Plan Nacional sobre Drogas
322	El consumo de las drogas en España en la actualidad
327	Consecuencias del consumo: costes sanitarios y sociales
332	Tráfico de drogas en España
336	España, país de tránsito para el tráfico de drogas ilícitas
336	Cocaína
339	Cannabis
341	Heroína
343	Otras drogas ilícitas
345	Capítulo 10. La regulación del mercado de las drogas: alternativa a la prohibición
347	Un nuevo régimen internacional sobre narcóticos
350	¿Legalización?
357	Regulación
361	Características del nuevo régimen internacional sobre narcóticos
365	Los diferentes controles de la regulación
366	Controles a la producción legal de drogas
368	Controles al suministro de drogas en los países consumidores
373	Otros controles al suministro de drogas para minimizar los daños
376	La regulación en el contexto internacional
378	Efectos previsibles del cambio de régimen
384	Señales de cambio

388 A modo de conclusión

391 **Bibliografía**

429 **Glosario**

Apéndices

447 **Apéndice A. La clasificación de las sustancias
psicotrópicas por la Convención Única de 1961**

453 **Apéndice B. Origen de los fondos de financiación
de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga
y el Delito 2014**

453 B.1. Donantes locales en dólares estadounidenses

454 B.2. Agencias de las Naciones Unidas en dólares
estadounidenses

455 B.3. Entidades financieras internacionales y otros en dólares
estadounidenses

456 B.4. Donaciones privadas en dólares estadounidenses

456 B.5. Fundaciones y ONG en dólares estadounidenses

459 **Apéndice C. Carta al Secretario General de las
Naciones Unidas**

12

463 **Apéndice D. Zonas de influencia guerrillera y cultivo de
hoja de coca**

465 **Apéndice E. Relación entre las zonas de cultivo de hoja de
coca y las zonas más violentas**

467 **Autor**

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figuras

- 32 Figura 1.1. Clasificación de peligrosidad de sustancias
- 44 Figura 2.1. Evolución de la producción de hoja de coca legal e ilegal en toneladas durante el siglo XX
- 46 Figura 2.2. Regiones del mundo aptas para el cultivo de la hoja de coca
- 47 Figura 2.3. Etapas del proceso de elaboración de la cocaína
- 57 Figura 2.4. Proceso de elaboración de los diferentes opiáceos
- 61 Figura 2.5. Evolución de la producción global de opio legal e ilegal (1906-2007)
- 78 Figura 3.1. Número relativo de participantes en el mercado de las drogas por niveles
- 92 Figura 3.2. Precios en dólares por kilogramo de cocaína en la cadena de suministro a España y márgene de ganancia en 2006
- 93 Figura 3.3. Disminución en los precios en dólares al por menor (1 g) de la cocaína y la heroína en los Estados Unidos y Europa (1990-2010)
- 96 Figura 3.4. Pureza en las incautaciones de cocaína en España (1998-2014)
- 100 Figura 3.5. Principales mercados de drogas en 2008 en millones de dólares
- 114 Figura 4.1. Coste *per capita* en dólares de las drogas ilícitas en cuatro países
- 185 Figura 6.1. Organigrama del sistema internacional de control antinarcóticos
- 212 Figura 7.1. Millones de usuarios por sustancia en el mundo 2002

- 220 Figura 7.2. El efecto de la prohibición sobre la oferta
- 221 Figura 7.3. El efecto de la prohibición sobre la demanda
- 250 Figura 7.4. Valor en miles de millones de dólares de los
distintos mercados
- 264 Figura 8.1. Hectáreas de arbusto de coca cultivadas
entre 1990 y 2015
- 268 Figura 8.2. Datos de hectáreas cultivadas con amapola
1995-2011
- 270 Figura 8.3. Datos de hectáreas cultivadas con hoja
de coca 1990-2015
- 271 Figura 8.4. Estimación de kilogramos de cocaína por hectárea
producidos al año en Colombia 1999-2015
- 280 Figura 8.5. Hectáreas erradicadas, fumigadas y cultivadas con
coca en Colombia (1995-2009)
- 288 Figura 8.6. La evolución de la violencia y el narcotráfico
en Colombia
- 290 Figura 8.7. Relación entre homicidios y cultivos de coca
en Colombia (1980-2015)
- 293 Figura 8.8. Relación desplazamiento y fumigación de cultivos
ilegales en Colombia 1985-2015
- 300 Figura 8.9. El premium cambiario (% promedio)
- 300 Figura 8.10. Correlación del tipo de cambio y los cultivos
de coca
- 312 Figura 8.11. Hectáreas deforestadas y fumigadas por cultivos
de coca (2000-2015)
- 328 Figura 9.1. Número de tratamientos por abuso y dependencia
para las principales drogas en España
- 330 Figura 9.2. Cifras de la represión al consumo y narcotráfico
en España (2000-2015)
- 332 Figura 9.3. Relación de detenidos por narcotráfico y el precio
de las drogas ilícitas
- 333 Figura 9.4. Número de incautaciones anuales por tipo
de sustancia (1984-2012)

342	Figura 9.5. Mapa de las rutas de la heroína hacia Europa Occidental
356	Figura 10.1. Alternativas de regímenes de control para las drogas
360	Figura 10.2. Diferentes marcos jurídicos de los narcóticos
463	Figura D.1. Mapa de zonas de influencia guerrillera y cultivo de hoja de coca
465	Figura E.1. Mapa de cultivos de hoja de coca 2005
466	Figura E.2. Mapa de tasa de homicidio 2006

Tablas

52	Tabla 2.1. Productos de la coca
85	Tabla 3.1. Número estimado de consumidores de drogas ilícitas entre 15 y 64 años en 2014 por región y subregión
159	Tabla 5.1. Cronología de la regulación internacional sobre narcóticos
160	Tabla 5.2. Comparación entre el caso del opio y la coca
175	Tabla 6.1. Financiación ONUDD 2004-2014 en millones de dólares
176	Tabla 6.2. Presupuesto ejecutado en dólares de la ONUDD en 2014
177	Tabla 6.3. Grandes donantes durante 2014 en dólares
228	Tabla 7.1. Resumen de estimaciones sobre la elasticidad de la demanda de las drogas
239	Tabla 7.2. Causas y portadores de las consecuencias de la lucha contra las drogas en los países consumidores
252	Tabla 7.3. Países con cultivos ilegales y conflictos internos
277	Tabla 8.1. Tipos de medidas contra la oferta de narcóticos aplicadas con el Plan Colombia
282	Tabla 8.2. Coste en dólares de reducir un kilogramo (coste marginal) de cocaína en producción o en tráfico

286	Tabla 8.3. Ingresos estimados durante 2003 de las FARC en millones de dólares
295	Tabla 8.4. Valor de la producción y tráfico de cocaína en Colombia 2008 (desagregado por etapas)
296	Tabla 8.5. Beneficios de la repatriación de capitales expresados como porcentaje del PIB
318	Tabla 9.1. Consumidores habituales de alcohol y sustancias ilegales en España (1980-1985)
322	Tabla 9.2. Prevalencia en porcentaje del consumo de drogas en España en población de 15 a 64 años
325	Tabla 9.3. Comparativo del consumo de cocaína en la Unión Europea y España
351	Tabla 10.1. Objetivos del levantamiento de la prohibición
351	Tabla 10.2. Objetivos de la política de drogas

INTRODUCCIÓN

El consumo de las drogas es un fenómeno claramente perjudicial, de ámbito global, que afecta de manera muy especial a los grupos más vulnerables de la sociedad. A pesar de la prohibición internacional de los narcóticos, las cifras publicadas por los organismos de control de drogas de las Naciones Unidas muestran que el consumo de estupefacientes nunca ha sido tan alto como en la actualidad. Para empeorar las cosas, a partir de esas sustancias, se organizan sistemas sociales que desarrollan una economía sumergida apoyada en la criminalidad internacional para producir y comercializar drogas a gran escala. Por eso, las consecuencias derivadas de la producción, el tráfico y el consumo de drogas constituyen el denominado problema de las drogas, fenómeno que, por desgracia, afecta a todas las regiones del mundo en mayor o menor medida.

La prohibición de las drogas tiene su origen en el deseo de proteger el bienestar y la salud de la población en general y parte del hecho indiscutible de que determinadas sustancias provocan problemas en la salud de los consumidores. Según este planteamiento, el procesamiento, la distribución y el consumo de este tipo de sustancias, así como el cultivo de los vegetales de los que provienen, deben ser prohibidos, aunque pudieran tener efectos benéficos en manos de médicos y científicos. Esta prohibición global, sancionada en las instancias multilaterales, pasó inadvertida en su momento para el público en general, porque las drogas psicotrópicas no eran totalmente conocidas ni constituían todavía un problema.

Aunque se realice con la loable intención de proteger la salud pública de la sociedad, la introducción de regímenes que reprimen el uso de algunas sustancias produce consecuencias imprevistas, y esta situación hace que surjan algunas preguntas incómodas para el actual régimen internacional antinarcóticos, que se intentarán responder en este libro: ¿cuál es el razonamiento que lleva a prohibir unas sustancias y a permitir otras, como sucede con el alcohol o el tabaco? ¿Es posible que, como dicen las voces críticas, el sistema de control de drogas genere más daño del que pretende solventar? ¿Puede un Estado imponer a otros una política determinada para reducir un problema de carácter interno?

La comunidad internacional se enfrenta a un fenómeno de una enorme dimensión, no solo por el número de vidas que el consumo de drogas pone en peligro, sino también por la magnitud de las consecuencias que el narcotráfico genera en los países consumidores, en los productores y en los países de tránsito. No es aventurado afirmar que el problema de las drogas es, lo que se podría denominar, un “mal público” global.

Por otra parte, el panorama del mercado mundial de las drogas ha sufrido cambios significativos que plantean importantes dificultades para el régimen antinarcóticos actual. Casi todos los días aparecen en el mercado nuevas sustancias estupefacientes que no están reglamentadas, algunas de ellas con efectos muy parecidos a los de las drogas tradicionales, e internet ofrece nuevos canales de distribución difíciles de controlar. A la vez, se vislumbra como tendencia el creciente abuso de fármacos, lo cual amplía los interrogantes sobre el régimen internacional vigente contra los narcóticos.

El problema mundial de las drogas exige un estudio profundo que se lleve a cabo con un enfoque integral y debata de manera exhaustiva sobre las repercusiones y consecuencias de la prohibición mediante un criterio

interdisciplinario que abarque diferentes ámbitos, como la medicina, la psiquiatría, la farmacología, el derecho, la asistencia social, la educación y la economía. Este libro, quizá inusual por la temática, no pretende entrar en cuestiones de carácter ético, sino que se limita a llamar la atención sobre algunos de los aspectos más problemáticos de la prohibición de las sustancias estupefacientes, con la esperanza de que las futuras investigaciones profundicen en los temas controvertidos y aporten nuevos datos a este debate.

La primera sección compila y sintetiza los datos disponibles sobre las drogas y sus mercados. Se dedica un primer capítulo a describir las drogas o sustancias psicotrópicas: se aclaran los términos con los que son conocidas, las diferencias específicas entre ellas y se presenta una clasificación de estas sustancias con el objetivo de situarlas relativamente frente al alcohol y el tabaco. El segundo capítulo analiza la producción, el comercio y el consumo de las distintas drogas ilícitas y utiliza datos históricos para ilustrar la evolución tanto de la producción como del consumo. El tercer capítulo se refiere al funcionamiento del mercado de las drogas con sus elementos principales: estructura, precio, canales de distribución, etc. La sección finaliza con un capítulo que examina toda la evidencia disponible sobre las consecuencias del consumo de drogas para la salud pública y el bienestar social. La información suministrada por los cuatro capítulos de esta sección sirve de base para el análisis de las secciones siguientes. Aunque son, sin duda, datos bien conocidos por los especialistas de la salud, no suelen ser del dominio de las personas que se dedican a otras áreas de conocimiento.

La segunda sección comienza con el capítulo quinto, que analiza las respuestas que se han dado históricamente al problema de las drogas —desde las guerras del Opio en la China del siglo XIX hasta los diferentes tratados del siglo XX promovidos por la Sociedad de las Naciones o las

Naciones Unidas— para tratar de comprender cómo se llegó al actual régimen internacional antinarcoóticos. El capítulo sexto presenta los diferentes organismos internacionales del Sistema de las Naciones Unidas dedicados al control de estupefacientes y sus funciones. El capítulo siete realiza un detallado análisis crítico sobre la eficacia de la prohibición: parte de un sencillo análisis microeconómico del que se desprende la importancia de las estimaciones de la elasticidad-precio de las drogas, revisa a continuación las opiniones de los que han estudiado la prohibición de las drogas desde una perspectiva económica y termina con el estudio de las consecuencias no buscadas de la prohibición.

En la tercera sección, compuesta de los capítulos ocho y nueve, se ilustran las consecuencias de la prohibición por medio de los estudios de caso centrados en dos países en particular: Colombia, actualmente el principal productor de cocaína del mundo, y España, que se ha convertido en los últimos años en el país con la tasa de prevalencia¹ de consumo de cocaína más alta del mundo (2.7 %)² y el país donde se producen más incautaciones de alijos de cannabis (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD], 2010a). En el capítulo sobre Colombia, se debate sobre el origen histórico del narcotráfico y las consecuencias que padece un país productor bajo la prohibición: violencia, corrupción, consecuencias económicas y repercusiones ambientales. En el capítulo sobre España, se analiza el origen del consumo y la situación actual, así como las consecuen-

1 La prevalencia es el número de casos de una enfermedad o evento en una población y en un momento dado. Al expresarse en términos porcentuales, se habla de tasa de prevalencia (ver “Glosario” para una definición más amplia).

2 Se trata de la prevalencia del consumo de drogas en los últimos doce meses entre la población dentro del rango de edad 15-64 años (%) (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Observatorio Español sobre Drogas, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, 2009).

cias del problema de las drogas en un país que es tanto consumidor como de tránsito.

El libro quedaría incompleto sin una última sección centrada en las soluciones alternativas al problema de las drogas, aunque no deja de ser un esbozo que deberá ser desarrollado en investigaciones futuras. En ella, se presenta la regulación de los narcóticos como una alternativa viable y comparativamente mejor que la prohibición, teniendo en cuenta que el actual régimen internacional antinarcóticos no es capaz de alcanzar sus objetivos y, simultáneamente, produce consecuencias negativas no buscadas. Esta alternativa al *statu quo* actual propone que el Estado asuma la responsabilidad de elaborar un marco regulatorio que —en presencia de un severo fallo de mercado— organice la producción y distribución de las sustancias psicoactivas y proporcione incentivos, positivos y negativos, tanto para los productores como para los consumidores.



EL PROBLEMA DE LAS DROGAS



CAPÍTULO 1.

EL MUNDO DE LAS DROGAS

¿Qué es una droga? ¿Pueden entrar en la misma clasificación sustancias tan dispares como el LSD,¹ el alcohol o la morfina? ¿Es lo mismo fumar marihuana, inyectarse heroína o “pasarse de copas”? ¿Son todas ilegales?

Se entiende por *droga* una mezcla bruta de compuestos, de los cuales por lo menos uno de ellos tiene actividad farmacológica, pero se desconoce tanto el tipo como la composición de la mezcla. Es decir, no se sabe la identidad de los otros componentes ni mucho menos su concentración. Así mismo, cada vez que alguien consume una droga, se desconoce la dosis exacta de los principios activos y de otras sustancias que se ha introducido en el organismo (García Casallas, 2014).

Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con los efectos que producen, se denominan drogas todas aquellas sustancias que introducidas en el organismo de un ser humano modifican los procesos mentales, por ejemplo, la cognición o la afectividad.

El término *droga* y su equivalente *sustancia psicotrópica* son las expresiones más neutras y descriptivas para referirse a todo el grupo de sustancias, legales e ilegales, de interés para la política sobre drogas. El término droga que utilizaremos en este libro hace referencia a aquellas sustancias psicoactivas exclusivamente.

1 Lysergic Acid Diethylamide (dietilamida del ácido lisérgico).

Mientras que el término *psicoactivo* no implica necesariamente que produzca dependencia, no sucede lo mismo con la palabra *droga*, que se refiere a la sustancia que produce un sentimiento de satisfacción y un impulso psíquico que lleva a tomarla de modo continuo o periódico para experimentar placer o evitar molestias y que, por ende, produce dependencia. En este sentido, esta característica está implícita en expresiones como *consumo de drogas* o *abuso de sustancias*.

Las sustancias psicoactivas han asumido protagonismo entre el público en general, sobre todo cuando se definen de manera amplia y se incluyen el alcohol, el tabaco, las drogas ilícitas, las drogas no prohibidas y cierto tipo de medicamentos que tienen alto potencial adictivo. Los efectos que estas sustancias tienen sobre los individuos y la sociedad dependen de una variedad de factores, que incluyen las propiedades farmacológicas de cada sustancia, la manera como son consumidas, las razones para usarlas y los daños asociados a su uso indebido. Las discusiones públicas sobre las políticas relativas a los narcóticos no tienen en cuenta a menudo todas estas complejidades. Una reducción simplista puede llegar a pensar que todas las drogas son similares y, por tanto, igualmente peligrosas, lo cual limita la capacidad para entender adecuadamente el problema de las “drogas” y, por supuesto, impide el desarrollo de políticas adecuadas sobre narcóticos.

Clasificación de las sustancias psicoactivas

Para entender la complejidad del mundo de las drogas, es necesario comenzar por establecer algunas diferencias. La primera se refiere a si la sustancia en cuestión es natural o sintética. Hasta el siglo XIX la mayoría de las sustancias psicoactivas fueron usadas en su forma natural, pero, con la llegada de la química moderna, los componentes activos de esos productos natu-

rales pudieron ser identificados y posteriormente aislados, lo cual permitió la producción de potentes concentraciones, como la morfina o la cocaína. De esta manera, se hizo posible crear formas sintéticas de varias sustancias psicoactivas, como la heroína, el crack,² y la producción de nuevas y más poderosas sustancias. Además, estas nuevas sustancias son capaces de producir importantes efectos psicotrópicos con dosis muy pequeñas; por tanto, mejora su portabilidad y su potencial de dependencia.

La segunda diferencia tiene que ver con el modo en que esas drogas se introducen en el cuerpo. Ordinariamente, existen cuatro tipos de vías para el consumo: 1. Ingerir la sustancia; por ejemplo, masticar hojas de coca o tomarse una pastilla de éxtasis. 2. Aspirar la sustancia a través de las fosas nasales; por ejemplo, esnifar cocaína. 3. Inhalar o fumar la sustancia, como sucede con la marihuana. 4. Inyectar la sustancia en el torrente sanguíneo; por ejemplo, la heroína. Las drogas que pueden ser inyectadas producen un efecto más rápido que, por lo general, incrementa su potencial de abuso y dependencia y el daño asociado a su consumo.

La tercera distinción consiste en establecer si la sustancia en cuestión tiene algún uso aceptado como medicamento. Muchos de los sedantes y opiáceos se desarrollaron para usos médicos, y hoy en día solo se permite su consumo con autorización médica. Algunas sustancias permanecen disponibles como medicamentos aceptados pero con ciertos controles, como sucede con la morfina, algunas anfetaminas y los barbitúricos; otras fueron retiradas como medicamentos, a pesar de ser su propósito original, como sucedió con la heroína, la cocaína y el LSD. Existen también medicamentos que se utilizan de manera diferente del previsto o se consumen en ma-

2 Para facilitar la lectura y la comprensión, al final del libro, hay un glosario de términos utilizados.

yor cantidad de la recetada. En estos casos, su consumo puede presentar riesgos físicos, psíquicos y también legales.

La cuarta clasificación posible es la que distingue tres grandes grupos de drogas: 1. Estupefacientes (embriagantes, barbitúricos o hipnóticos, narcótico-analgésico-euforizantes y analgésico-euforizantes). 2. Alucinógenos (naturales y artificiales o de síntesis). 3. Volátiles inhalables o disolventes.

Asimismo, entre las clasificaciones habituales de las drogas, está la de drogas duras y drogas blandas, en función de si producen, respectivamente, dependencia física o solo hábito o dependencia psíquica. De este modo, tienen la consideración de drogas duras los opiáceos, narcóticos y barbitúricos, además del alcohol; mientras que el tabaco, el cannabis y los alucinógenos se consideran drogas blandas.

Todas las clasificaciones aquí recogidas y otras tantas que pueden encontrarse en textos médicos, farmacéuticos y legales muestran que no hay una clasificación ideal para los fines de este trabajo.³

Tipos de consumo

28

Una importante cuestión para el estudio de las drogas por parte de la política pública es el grado de riesgo o daño producido por el consumo de cada una de las diferentes sustancias. En realidad, la idea de que algunas drogas son más dañinas o peligrosas que otras y de que por tanto requieren más control está implícita en las diferentes estrategias de prevención y en los programas de control de narcóticos.

3 Para este capítulo, me he basado en la clasificación de Babor et al. (2010), aunque Kalant (2010) sugiere que ni la ciencia ni la política pueden producir una clasificación satisfactoria y efectiva de las drogas; por tanto, proponer una clasificación racional para el control del consumo es completamente inalcanzable.

A lo largo de la historia, pero particularmente desde finales del siglo XIX, los Gobiernos han regulado o prohibido el consumo, la producción y la venta de varias sustancias psicoactivas, como la heroína, la cocaína y el cannabis, por citar algunas de las más conocidas. La prohibición de estas sustancias en las convenciones internacionales refleja al mismo tiempo las circunstancias históricas, los factores culturales y las evidencias científicas del momento. Por eso, quizá los tratados internacionales y las leyes nacionales no son siempre consistentes con la evidencia científica y la opinión de los expertos en relación con el peligro o daño asociado con cada sustancia.

Los problemas de salud relacionados con el consumo de drogas constituyen un motivo de consulta frecuente en la práctica clínica cotidiana y su magnitud supone un grave problema para la salud pública en todo el mundo. Aunque existe una percepción social, casi generalizada, que concede mayores repercusiones negativas para la salud al consumo de drogas ilegales, lo cierto es que los datos que presenta la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito muestran que el consumo de drogas legales ocupa los primeros lugares en cuanto a los problemas que causan para la salud.

Por otra parte, no todos los consumidores de drogas son “drogadictos”, ni todo consumo de drogas en el que no haya dependencia es inofensivo. Aunque las relaciones con las drogas son muchas, se pueden establecer tres tipos básicos:

1. **Uso:** es aquel tipo de consumo en el que, por su cantidad, su frecuencia o por la propia situación física, psíquica y social del sujeto, no se evidencian consecuencias en el consumidor ni en su entorno. Por tanto, se trata de un uso no problemático. Es muy difícil definir un consumo como “uso”, ya que son muchos los factores que hay que tener en cuenta: no basta con atender solo a la frecuencia, porque podrían

darse consumos esporádicos en los que el sujeto abuse excesivamente de la sustancia, o podrían darse consumos en apariencia no excesivos, pero repetidos frecuentemente por dependencia. Es importante tener en cuenta el entorno del sujeto, porque el consumo de drogas, además de ser perjudicial para él, puede afectar gravemente a otras personas.

2. Abuso: es aquel consumo de drogas en el que por su cantidad, su frecuencia o por la situación física, psíquica y social del sujeto se producen consecuencias negativas para el consumidor o su entorno. Como se ha mencionado en el punto anterior, para decidir si estamos frente a una situación de uso o de abuso, se deben analizar los diversos elementos referentes a las sustancias, pautas de consumo y contexto personal y social en el que tiene lugar el consumo.
3. Dependencia: en 1964, un comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud, introdujo el término *dependencia* para sustituir a los de *adicción* y *habitación*. Con la dependencia, el consumo de drogas que pudo haber comenzado como una experiencia esporádica pasa a ser una conducta en torno a la cual se organiza la vida del sujeto. Este dedicará la mayor parte de su tiempo a pensar en el consumo, lo cual implica buscarla, obtener dinero para comprarla, consumirla y recuperarse de sus efectos. La presencia de un síndrome de abstinencia cuando se suprime el uso de las sustancias es una condición imprescindible para poder hablar de dependencia. La dependencia se refiere tanto a los elementos físicos como a los psicológicos.
4. Policonsumo: es frecuente que un consumidor habitual de droga utilice más de una sustancia, aunque prefiera una de ellas. Pero es más habitual el consumo combinado de diversas drogas, como sucede cuando se combina la ingestión de cantidades excesivas de alcohol a