

El comercio de opio en Turquía: La exitosa transformación de la producción ilícita a un mercado legalmente regulado

El cambio realizado en Turquía, de una producción de opio ilícita a una legal para fines médicos, demuestra que es posible hacer una transición ordenada con una serie de beneficios para el país productor, en naciones que poseen la capacidad institucional para brindar el marco reglamentario adecuado.

Turquía brinda un ejemplo útil de los pasos prácticos que esta transición implica, y muestra cómo tales cambios pueden afectar el mercado ilícito mundial, incluso mientras se mantienen prohibiciones mundiales más amplias, y persiste una demanda sostenida o creciente.

El ejemplo de Turquía demuestra también, sin embargo, que la transición de un mercado ilícito al uso médico lícito no disminuirá por sí sola la producción ilícita de opio a nivel mundial. Las dinámicas económicas del mercado ilícito implican que la oferta se expandirá a otros países para satisfacer la constante demanda ilícita. Y ello se aplica también a otras fantasías de encontrar una “solución milagrosa”¹: propuestas de cultivo de amapola para elaborar medicamentos, en lugares como Afganistán, Guatemala y México, orientadas a eliminar la producción ilícita de opio a nivel mundial.

Antecedentes

El opio es a menudo considerado como una mercancía ilícita, pero de hecho casi la mitad de la producción global es totalmente legal y autorizada para la fabricación de una variedad de productos farmacéuticos opiáceos para calmar el dolor. Esta producción para el mercado médico legal no está asociada con la delincuencia, violencia e inseguridad que forman parte del mercado ilícito paralelo con fines no-médicos.

Dentro del mercado no médico, una porción relativamente pequeña de usuarios dependientes consumen una cantidad desproporcionada de la producción total de opio. En Suiza, por ejemplo, se ha calculado que un 10% de los usuarios más

empedernidos consumen aproximadamente el 50% de la heroína que este país importa. En 1994, una parte de este consumo –y de la producción y la oferta para satisfacerlo– fue transferida del mercado ilícito al lícito, mediante la introducción de un modelo de tratamiento con mantenimiento de heroína (HAT), algo que varios otros países también han explorado.

Si se expandiesen los modelos de prescripción de heroína medicalizada para satisfacer la demanda en otros importantes países consumidores, una parte considerable del mercado ilícito global se trasladaría de la producción ilícita a una lícita, con la consiguiente reducción de la criminalidad asociada. También existen muchos países en desarrollo donde no hay una adecuada disponibilidad de

analgésicos derivados del opio y, por ende, existe un margen para ampliar la producción lícita.²

Ello se podría lograr expandiendo la producción de amapola en países más industrializados como Australia. Pero también podría proponerse, en lugar de ello, la legalización y autorización de una producción más tradicional, ilícita y cuasi-lícita de opio en países en desarrollo. Tales medidas podrían, sin embargo, requerir el establecimiento de acuerdos comerciales favorables (y el manejo de normas de la Organización Mundial de Comercio y de acuerdos comerciales regionales para tal efecto), para permitir que pequeños productores compitan en el mercado global con productores industrializados a gran escala.

Producción tradicional de opio en Turquía

La amapola ha sido cultivada durante siglos en Turquía, y las semillas han servido como alimento para personas y animales, mientras que la resina de la amapola se ha usado médicamente como opio. El opio se embarcaba en Turquía desde inicios del siglo XIX con rumbo a Inglaterra y China. En 1967, cuando Turquía ratificó la Convención Única de las NN.UU. sobre Estupefacientes de 1961, optó por no solicitar una exoneración transitoria para eliminar gradualmente el consumo y producción del opio. En lugar de ello, junto con la India, se le otorgó el estatus de “país productor tradicional de opio”,

confiriéndole el derecho a continuar produciendo opio para elaborar medicinas esenciales, con la condición de que éste sería administrado bajo un sistema de licencias controladas por el Estado.

Durante la implementación gradual del sistema, una cantidad substancial del opio lícito se desvió hacia la producción de heroína ilícita para el mercado estadounidense. Ello se convirtió en una fuente de tensiones cada vez mayores con los EE.UU. – especialmente a la luz del creciente y políticamente incómodo consumo de heroína por parte de los soldados estadounidenses en Vietnam, así como de los que retornaban de esa guerra. A fines de esa década, se estimaba que el 80% de la heroína consumida en los EE.UU. provenía de Turquía. El Presidente Nixon, elegido en 1968 y quien lanzó la guerra contra las drogas en 1971, consideraba la heroína como una amenaza para la seguridad nacional, lo cual llevó al gobierno estadounidense a ejercer creciente presión diplomática, incluyendo amenazas de recortar la asistencia al desarrollo, que resultaron en la prohibición de la producción de opio por parte de Turquía en 1972.

Surge un modelo efectivo de la producción autorizada para agricultores tradicionales

En 1974, Turquía reinició el cultivo a gran escala de opio para fines médicos bajo un nuevo y estricto sistema de licencias controladas por el Estado,



en cumplimiento con la Convención Única de las NN.UU., y con el respaldo técnico y político de los EE.UU. La Junta Nacional de Mercadeo de Granos de Turquía (TMO) era la agencia nacional responsable de otorgar autorizaciones para el cultivo de amapola con fines médicos. La TMO se ubica al interior del Ministerio de Agricultura, que controla el centro nacionalizado para convertir la amapola en opio. Más que 350 funcionarios de la TMO (sin incluir a los administradores locales) participan en el control del cultivo de amapola, a un costo aproximado de US\$ 6 millones anuales.

A diferencia, por ejemplo, de la producción altamente industrializada y a gran escala en Tasmania, la producción lícita de opio en Turquía sigue mayormente en manos de pequeños productores quienes, en número de 70,000 a 100,000, reciben anualmente autorización para cultivar parcelas de apenas 4/10 de hectárea en promedio. En 2005, la TMO estimaba que unas 600,000 personas en Turquía vivían del cultivo de la amapola. El 95% de la producción de morfina (y de semillas de amapola) se destina a la exportación, generando ingresos superiores a US\$ 60 millones.³

En muchos aspectos, el nuevo sistema de licencias puede considerarse exitoso – brindando supervisión a una industria no regulada ilícita o cuasi-lícita, manteniendo el ingreso de productores tradicionales, generando un valioso ingreso por exportaciones, y previniendo con casi total éxito el desvío del opio hacia el mercado ilícito. El Departamento del Estado de los EE.UU. sostiene que “no existe en Turquía un cultivo ilícito apreciable de drogas, salvo el cannabis cultivado principalmente para el consumo doméstico”, y que “la Junta Nacional de Mercadeo de Granos de Turquía (TMO) controla estrictamente el cultivo lícito de amapola opiácea con bastante éxito, sin aparente desviación al mercado ilícito”⁴. Del mismo modo, la Oficina de las NN.UU. contra las Drogas y el Delito (ONUDD) sostiene que desde “el año 1974 hasta la fecha [2003], no se han reportado ni en el país ni en el exterior incautaciones de opio elaborado con amapola procedente de Turquía”⁵.

Ello contrasta con la producción de opio lícito regulada de manera menos estricta en la India donde, de manera singular entre los países que permiten la producción lícita, se autoriza a los agricultores a producir látex/resina crudos de amapola, en lugar de cosechar la planta entera

o “paja de amapola”. La tasa de desviación es calculada por el gobierno de la India en un 10% de la producción.

El “efecto globo”: Sin impacto sobre la producción mundial de opio ilícito

Actualmente, Turquía (junto con la India, Australia, Francia, España, Hungría y algunos productores más pequeños, como el Reino Unido) es uno de los principales productores de opiáceos lícitos para el mercado farmacéutico – principalmente para elaborar morfina, diamorfina (heroína) y codeína. Sin embargo, la demanda mundial por el opio ilícito para fines no-médicos ha seguido creciendo, de modo que en 1972, cuando Turquía prohibió inicialmente la producción del opio, y luego la legalizó y reguló para la producción de medicinas en 1974, la producción ilícita simplemente se trasladó a otro lugar. Éste es un clásico ejemplo del “efecto globo”, que describe cómo las acciones para la aplicación de la ley, en lugar de eliminar el problema de las drogas, a menudo meramente lo desplazan a nuevos lugares – como se mueve el aire en un globo al apretarlo.

La producción para los mercados ilícitos de heroína en Europa y otros lugares se trasladó inicialmente a Pakistán, Birmania e Irán, y luego a Afganistán, país que actualmente domina la producción ilícita a nivel mundial. Respecto al mercado estadounidense, la Agencia de Lucha contra las Drogas (DEA) de los EE.UU., reconoció el problema al afirmar: “México surgió en 1974 como una prominente fuente de heroína para el mercado estadounidense, cuando los agricultores escalaron su producción para llenar el vacío dejado por la eliminación de la producción de heroína en Turquía en 1972”. Ya en 1975, México suministraba el 89% de toda la heroína consumida en los EE.UU.⁶



Este desplazamiento de la producción ilícita de opio hacia otros países también significa que Turquía sigue siendo un importante país para el tránsito de opiáceos ilícitos desde Afganistán hacia Europa,⁷ y que las organizaciones criminales turcas tienen una presencia importante en este comercio a lo largo del continente.

Si hay una solución para países como Afganistán, que enfrentan problemas de gobernabilidad e institucionalidad mucho más agudos, y que dificultan más aun el manejo de la producción regulada de opio, siquiera a pequeña escala, ésta deberá ser de largo plazo e introducida gradualmente. Ello probablemente incluirá una progresiva reducción de la demanda ilícita global mediante el desarrollo de sistemas regulados para suministrar opiáceos de uso no médico a usuarios dependientes en los países consumidores (tales como la terapia con sustitución de opiáceos y el tratamiento con mantenimiento de heroína), y abordando los factores sociales y económicos subyacentes que impulsan la dependencia a estas sustancias. Esta estrategia deberá implementarse en tándem con acciones para manejar los rezagos del mercado ilícito a fin de reducir los daños que causan,⁸ así como con acciones de desarrollo más amplias en las zonas afectadas,⁹ que tomen en cuenta las implicancias del cultivo tradicional e ilícito de estas sustancias para las regiones, donde este mercado puede ser un importante elemento de la actividad económica y, en algunos casos, puede constituir incluso una forma de estabilidad.

Referencias

1 Rolles, S. (2007), "Field of Dreams" [Campo de Sueños], Druglink, <http://transform-drugs.blogspot.pe/2007/04/why-legalising-afghan-opium-for.html>

2 Comisión Global sobre Políticas de Drogas (2015), "The Negative Impact of Drug Control on Public Health: The Global Crisis of Avoidable Pain" [El Impacto Negativo del Control de Drogas sobre la Salud Pública: La Crisis Global del Dolor Evitable], <http://www.globalcommissionondrugs.org/?wpdmdl=1194>

3 Kamminga, J. (2006) "The Political History of Turkey's Opium Licensing System for the Production of Medicines: Lessons for Afghanistan" [La Historia Política del Sistema de Autorización del Opio en Turquía para la Producción de Medicamentos: Lecciones para Afganistán], Senlis Council. http://www.icosgroup.net/static/reports/Political_History_Poppy_Licensing_Turkey_May_2006.pdf

4 Departamento de Estado de los EE.UU. (2008), "International Narcotics Control Strategy Report 2008" [Informe sobre la Estrategia Internacional para el Control de Estupefacientes 2008], p. 528 <http://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>

5 ONUDD (sin fecha), "Turkey Programme" [Programa en Turquía]. www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf

6 Jelsma, M. (2011), "The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future" [El Desarrollo del Control Internacional de las Drogas: Lecciones Aprendidas y Retos Estratégicos para el Futuro]. <http://docplayer.net/296753-The-development-of-international-drug-control-lessons-learned-and-strategic-challenges-for-the-future.html>

7 ONUDD (sin fecha), "Turkey Programme" [Programa en Turquía]. www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf

8 Gutiérrez, E. (2015), "Drugs and Illicit Practices: Assessing their impact on development and governance - Christian Aid Occasional Paper" [Drogas y Prácticas Ilícitas: Evaluando su impacto sobre el desarrollo y la gobernabilidad - Documento Ocasional de Christian Aid], Christian Aid. <http://www.christianaid.org.uk/Images/Drugs-and-illicit-practices-Eric-Gutierrez-Oct-2015.pdf>

9 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), "Addressing the development dimensions of drug policy" [Abordando las dimensiones de desarrollo de las políticas sobre drogas]. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/HIV-AIDS/Discussion-Paper--Addressing-the-Development-Dimensions-of-Drug-Policy.pdf>



www.mucd.org.mx

TRANSFORM
Getting drugs under control

www.tdpf.org.uk

Publicado en junio de 2016

Autor: Steve Rolles

Diseño y formación: George Murkin

Traducción al español: Kique Bossio