

Experiencias internacionales sobre la regulación del cultivo de amapola para fines médicos y científicos

G. Isaac Morales Tenorio

Febrero, 2019

imorales@sre.gob.mx

@iMoralesTenorio

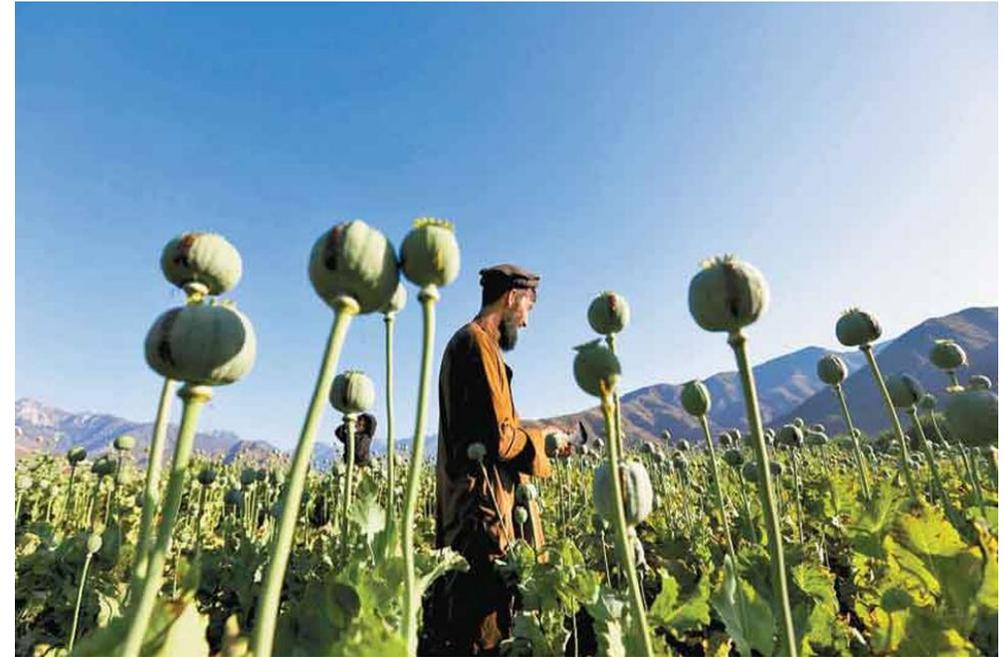
Convención Única de Estupefacientes de 1961

DOBLE PROPÓSITO

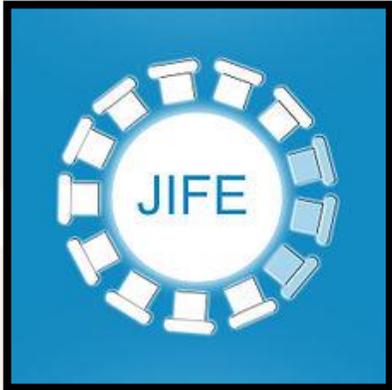
**RÉGIMEN DE
CONTROL Y
FISCALIZACIÓN**

**GARANTIZAR
ACCESO
PARA FINES
MÉDICOS Y
CIENTÍFICOS**

- La amapola es la planta/flor necesaria para producir opio, sustancia que a su vez se utiliza para producir morfina, misma que sirve como precursor de la heroína.
- La producción lícita de goma de opio para fines médicos y científicos, en los últimos años, es aproximadamente de 800 toneladas anuales.
- Algunos cálculos señalan que la producción ilícita de opio asciende a 6,000 toneladas anuales. Se estima que Afganistán produciría cerca del 70 por ciento, seguido de Myanmar y de México.



Cultivos lícitos de amapola y producción lícita de morfina



El cultivo lícito de amapola y producción de medicamentos para el mercado internacional (principalmente morfina y oxicodona), están controlados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

- Sólo 14 países cuentan con autorización explícita de la JIFE para el cultivo lícito de amapola.
- Entre los principales países productores se encuentra España, Turquía, Australia y Francia.
- La Convención 1961 establece requisitos para que los Estados puedan cultivar, procesar y comercializar opio y derivados destinados al comercio internacional. Advierte que los países deberán “tener presentes las necesidades mundiales con base en las Previsiones Anuales de la JIFE”, notificar las cantidades a exportar, la fiscalización aplicable y el destino de exportaciones.

Los Estados están obligados por la JIFE a controlar todo el ciclo de producción. Existen dos principales modelos para la producción lícita de opio:

Monopolio Estatal

- Como el caso emblemático de Turquía, en el que una sola empresa de Estado es la que se encarga de la siembra, cosecha, transportación, procesamiento y distribución.

Concesión a Privados

- Estricta supervisión de una agencia de control estatal. Como el caso de España, donde la empresa Alcaliber se encarga de la producción, con la autorización de la Agencia Española de Medicamentos y bajo supervisión de una unidad especializada de la Guardia Civil.

La Convención Única no impide de manera explícita que los países produzcan opio de manera lícita para sus propias necesidades, siempre y cuando se hagan los reportes puntuales a la JIFE mediante el sistema de Provisiones anuales. Ante lo cual habría dos requisitos fundamentales:

1. **Equilibrio entre demanda interna y oferta.** Mediante el Reporte de las Previsiones anuales un Estado debe reportar a la JIFE información de las cantidades de estupefacientes consumidos y utilizados, existencias, requerimientos adicionales, superficie para su cultivo, cantidad producida, número de establecimientos para procesamiento y cantidad de estupefacientes que fabricarán cada uno de ellos.
 2. **Evitar el desvío al mercado ilícito.** La JIFE y la Convención determinan la necesidad de un Organismo (creado por el Estado) competente para controlar el mercado, que tendrá competencia para dictar las zonas en las que se permitirá el cultivo, emitir licencias especificando el área donde se autoriza el cultivo, comprar y tomar posesión de las cosechas en menos de tres meses, y ejercer el derecho exclusivo de comprar, vender o comercializar al por mayor y mantener las existencias adecuadas de opio.
-

EXPERIENCIA DE TURQUÍA

- Luego de establecer una prohibición general para la producción de opio (1971), y con el fin de mitigar los impactos sociales entre cultivadores, así como evitar dejar en evidencia la imposibilidad de erradicar por completo el cultivo, el gobierno turco estableció un mercado regulado por un monopolio estatal.
 - La demanda total de amapola es ejercida por una empresa pública.
 - En los años setenta la ONU asistió a Turquía para la construcción de una planta procesadora.
 - La política se tradujo en una disminución casi absoluta del mercado ilícito (desplazado a otros países como Afganistán, Pakistán, Laos y Vietnam).
 - Es importante hacer notar que cuando Turquía logra disminuir casi totalmente los desvíos al mercado ilícito, en 1981 EEUU decidió otorgar a esta industria turca estatus especial del mercado regulado, asegurando la compra de más del 80% de la producción de exportación.
 - El modelo de control estatal de Turquía requirió de un protocolo de seguridad específico para delimitar el territorio que se determinó para los cultivos lícitos.
 - Hay un componente notorio de presencia de las fuerzas armadas.
 - La producción turca representa más del 10% del total anual (aproximadamente 37mil hectáreas).
 - El cultivo y producción se realiza mediante procesos controlados para agricultores que reciben licencias de una empresa pública subsidiaria del ministerio de Agricultura.
 - Se realiza control individual de los sembradíos para determinar localización y límites especificados.
 - Paralelamente se realizan estimaciones de producción para cada área de cultivo para llevar control sobre todas las cápsulas de amapola.
 - Las cápsulas de amapola son procesadas en la Planta de Alcaloides de Opio (la de mayor capacidad de producción en el mundo), exportando el 95% de su producción.
-

DESEQUILIBRIO EN EL ACCESO Y LA PRESCRIPCIÓN DE OPIÁCEOS

- En promedio, en la última década se estima que anualmente más de 30 millones de personas en el mundo mueren por enfermedades que requieren cuidados paliativos.
 - Lamentablemente el acceso a tratamientos paliativos, y sobretodo a opiáceos está correlacionado con el nivel de desarrollo de los países. Aproximadamente el 93% de la morfina es consumida por el 17% de la población, que vive en países de alto ingreso.
 - En México la disponibilidad de morfina es muy limitada, y aunque en los últimos años se han llevado a cabo esfuerzos significativos para facilitar la prescripción y la existencia en hospitales, el consumo promedio de morfina en México sigue estando por debajo del promedio de los países de Latinoamérica.
 - De hecho, en 2013, resultado de la visita a México de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) se generó una recomendación para mejorar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización internacional, en particular de los analgésicos opiáceos más importantes para el tratamiento del dolor.
-

Dinámica del mercado ilícito

- Durante los últimos 15 años el control de la prescripción y venta de medicamentos con morfina y otros opiáceos en Estados Unidos pasó de una gran laxitud al establecimiento de severas restricciones por las agencias de ese país. Esto llevó a los consumidores al mercado ilícito, y consecuente incremento en el consumo de opioides sintéticos. El número de consumidores de heroína se calcula que se incrementó 340% entre 2007 y 2014.
- El incremento de la demanda de heroína y opiodes en Estados Unidos, en los últimos años, ha provocado de manera directa el incremento de la producción en México y de su tráfico por nuestro territorio. Además, México sigue siendo país de tránsito de heroína procedente de Colombia.
- A pesar de intensos esfuerzos de destrucción de cultivos ilícitos de amapola, México continúa siendo productor de opio ilícito. De acuerdo con información del Proyecto de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (que se instrumenta en conjunto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), la densidad de cultivos de amapola sólo se concentra en Guerrero y en el “Triángulo Dorado”, y representa más de 30 mil hectáreas.

No existe un modelo aplicable a la situación nacional, pero con base en experiencias e instrumentos jurídicos internacionales, cualquier protocolo o medida a desarrollar debería considerar el acercamiento con la JIFE y entre otros aspectos:

Una estrategia integral para estimular la demanda de analgésicos opiáceos (incremento en prescripción de morfina y de existencias en inventarios de los hospitales)

Presentar Previsiones Anuales para México que reflejen un incremento que justifique las medidas propuestas (autorización de JIFE bajo *afirmativa ficta*)

Instrumentar una estrategia integral de atención a las comunidades afectadas, a partir de modelos de intervención focalizada para el desarrollo sostenible

Garantizar el control de territorio de cultivo y de todos los procesos del ciclo de producción para evitar el desvío al mercado ilícito