

VIII. ALGUNOS APUNTES SOBRE DROGAS Y NARCOTRÁFICO EN ARGENTINA

SE SABE muy poco acerca del problema de las drogas y el narcotráfico en Argentina. Hay un gran número de anécdotas, relatos periodísticos, crónicas policiales y judiciales y algunas aproximaciones etnográficas que abordan temas vinculados al mundo de las drogas en el país. Sin embargo, son escasos los estudios analíticos y sólida evidencia empírica que respondan a preguntas como: ¿cuál es la magnitud del mercado de la droga en Argentina?, ¿quiénes son más susceptibles a ser adictos o consumidores ocasionales de las sustancias prohibidas?, ¿en qué fase de la epidemia de consumo se encuentra el país?, ¿quiénes acceden a tratamientos y cuál es su nivel de eficacia?, ¿por qué la violencia se desata en algunas ciudades y no en otras?, ¿cuál es el papel real que desempeña Argentina en el mundo del narcotráfico?, ¿cuánto dinero de las drogas se lava en el país?, ¿cuál es el grado de vinculación de policías y funcionarios con el negocio de la droga? Estas y muchas otras preguntas son relevantes para lograr un debate informado acerca de

las políticas públicas que se deben seguir. Ayudaría también a los políticos a tener más racionalidad en la toma de decisiones.

En este capítulo se procura iluminar algunos de estos temas. Lamentablemente, la información contrastable es tan escasa que muchos de los hallazgos son especulativos, basados en la información existente y en la extrapolación de estudios de otros países a la realidad local, a la espera de mejores datos para verificarlos. Más que un tratado acabado, se procura aquí iluminar acerca de preguntas muy pertinentes sobre la base de estudios e información razonablemente elaborada. Consiste en una contribución para explorar nuevas vías y generar mayor conocimiento.

Cabe destacar, sin embargo, la serie de trabajos que se han impulsado desde la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDROF) y el Observatorio Argentino de Drogas (OAD) entre 2005 y 2011.¹ Se han hecho estudios y encuestas que aportan conocimientos acerca de prevalencia y tendencias en el consumo y algunas aproximaciones a costos, presupuestos y estructura del gasto en la materia. En las próximas páginas se presentan en forma crítica muchos de esos hallazgos. Sin embargo, en los últimos cuatro años este impulso parece haber disminuido.

¹ Disponible en línea: <www.observatorio.gob.ar>.

El capítulo se inicia con una breve introducción al marco legal existente para las drogas en Argentina. Luego se revisan datos disponibles sobre consumo, producción y tráfico. Seguidamente, se presenta una primera mirada a la dimensión del posible mercado de estupefacientes y un análisis del grado epidémico en que se encuentran las distintas drogas. Se revisan brevemente los programas existentes para su combate, tratamiento y prevención, y luego se aborda el tema de la violencia y el rol de las autoridades. Como en el resto de este libro, el autor no se pronuncia sobre ninguna preferencia de política pública, aunque en este caso, hacia el final presenta una posición para alentar una deliberación informada.

1. EL MARCO LEGAL

Los esfuerzos por controlar la circulación y el uso de drogas en Argentina datan de principios del siglo xx con el movimiento higienista.² En este contexto, han existido varias iniciativas, pero la primera normativa general que afecta a la tenencia, el tráfico y la producción de estupefacientes es la ley 20771 de 1974, que

² Renoldi (2008) hace una excelente síntesis sobre estos esfuerzos. Para un estudio del movimiento y el control social, véase Salessi (1995).

reemplazó a la ley 17567 de 1968, donde se establecían ya algunas prohibiciones en el uso de sustancias. La ley de 1974 punía con sanciones de privación de la libertad o multas a quienes incurrieran en delitos de drogas, incluyendo a los tenedores para consumo. Esto llevó a pronunciamientos de la Corte Suprema que desafiaban la constitucionalidad de estas disposiciones.

Seguidamente, en 1989, se promulgó la ley 23737 de tráfico y tenencia de estupefacientes, que sanciona la tenencia, el consumo, la producción y el tráfico sin hacer distinciones entre las distintas familias de drogas. La ley penaliza sin mayores especificidades, condenando cualquier actividad relacionada con las drogas, y evidenciando una política de "tolerancia cero", en línea con las disposiciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Convención de Viena (1988).

Un antecedente importante para el debate jurídico fue el fallo Bazterrica de 1986, que avanzaba hacia la despenalización del consumo y que constituyó el principal caso de jurisprudencia previo a la ley 23737. Luego de la promulgación de la ley en 1990 tuvo lugar el fallo Montalvo, que volvió a penalizar la tenencia para el consumo. Es decir, durante los años ochenta hubo un vaivén y cambios erráticos en la legislación y la jurisprudencia en materia de estupefacientes.

Sin embargo, un caso ocurrido en 2006 marcaría un punto de inflexión en la jurisprudencia de la Corte Suprema. Un grupo de jóvenes que había sido de-

tenido por posesión de marihuana fue condenado a cumplir distintas medidas educativas, pero los tres integrantes del grupo apelaron. La Corte Suprema en una sentencia de 2009 (el famoso "caso Arriola") estableció que el consumo de estupefacientes en el ámbito privado sin ostentación a terceros está protegido por el artículo 19 de la Constitución Nacional. El fallo constituye un cambio del enfoque de la ley 23737, en donde para combatir el narcotráfico se atacaba al consumidor, lo que generaba un gran número de causas judiciales y un desperdicio de los esfuerzos del Estado. En esta oportunidad, el presidente de la Corte Suprema afirmó que "no se trata solo del respeto de las acciones realizadas en privado, sino del reconocimiento de un ámbito en el que cada individuo adulto es soberano para tomar decisiones libres sobre el estilo de vida que desea". Si bien el caso Arriola falla sobre un caso de marihuana, la sentencia no la nombra, ya que los conceptos aplicados para establecer la inconstitucionalidad de una parte de la ley de estupefacientes son válidos para cualquier otra sustancia.

En febrero de 2009, la Sala I de la Cámara en lo Criminal y Correccional Federal, en el fallo "Dora, Carlos y otra s/sobreseimiento", declaró la inconstitucionalidad del artículo 5 de la ley 23737. Se determinó que cuatro macetas de *cannabis sativa*, con un peso de 75 gramos, eran para consumo personal y,

por lo tanto, los imputados no encuadraban su conducta en una figura penal. A la vez, incluso antes del fallo Arriola, la mayoría de los casos por tenencia de cantidades mínimas de estupefacientes se cerraban antes de empezar a ser investigados, lo que indica una baja aplicación de la ley 23737. En un fallo posterior se interpretó que el consumo en lugares públicos afecta a terceros y, por lo tanto, está sujeto a cargos penales.

Sin embargo, a pesar de la efervescencia de los debates generados por la opinión pública, en los últimos años, respecto de la necesidad de enmendar la situación contradictoria de las regulaciones del país en materia de drogas, de las múltiples incoherencias en la normativa existente, y de una gran gama de propuestas en la materia, la reforma a la ley de estupefacientes número 23737 se encuentra detenida en el Congreso. Casi todos los proyectos apuntan a la disminución de la pena del consumidor, bajo el argumento expuesto en 2009 con motivo del fallo Arriola por el entonces juez Eugenio Zaffaroni, que sostiene que la severidad de esta no solo no ataca el problema real del narcotráfico, sino que frecuentemente pone al consumidor en contra de la justicia, por lo que este se mostrará reticente a colaborar en el proceso judicial y a aportar datos del proveedor.

En toda América Latina se debate la necesidad de implementar nuevas estrategias con un abordaje nor-

mativo diferente al de la guerra contra las drogas. En este contexto, en casi todos los países de la región, ya sea a través de leyes o de jurisprudencia, se avanza hacia una moderada despenalización de la tenencia para uso personal. Uruguay ha sido el país que ha ido más lejos al legalizar (en forma regulada) el cannabis.

2. ARGENTINA: ¿PAÍS DE TRÁNSITO O DE CONSUMO?

En el debate público se han planteado argumentos que sostienen que las drogas ilícitas en el país son fundamentalmente resultado del tránsito hacia los mercados europeos u otros que sostienen que hay un emergente mercado doméstico. Quienes adhieren al primero se apoyan en informes internacionales que hasta hace pocos años señalaban que Argentina constituía una puerta de salida hacia España y el resto de Europa (dado el intenso tráfico existente) y también hacia África Occidental como trampolín hacia aquellos mercados, y aun hacia Estados Unidos vía México. Algunas incautaciones importantes de cocaína en los últimos años (un avión detenido en Barcelona con casi 1 tonelada de cocaína embarcada en el Gran Buenos Aires, y la llamada operación Luis XVI, donde camuflada en muebles antiguos se encontró gran cantidad de droga) son algunos de los muchos ejemplos de aquel tráfico intenso.

Por su parte, quienes creen en la creciente fortaleza del mercado doméstico sostienen que muchas de las incautaciones son de marihuana, que no es precisamente la droga "exportable", y señalan el vigoroso crecimiento del consumo, la proliferación de "cocinas" y las ventas de droga local en pequeños establecimientos (kioskos) de las grandes ciudades, que dan cuenta de la demanda creciente. En esta sección se analizan brevemente estos argumentos con base en evidencia existente para extraer luego algunas conclusiones.

Tránsito

Ciertamente, Argentina es un país de tránsito, pero sobre todo para la cocaína elaborada y en menor medida para precursores químicos. Estos últimos ganaron gran relieve luego de las informaciones y los juicios existentes por el crecimiento exponencial en las importaciones de efedrina y pseudoefedrina, precursores necesarios para las drogas de diseño. Según consta en expedientes que fueron relatados en varios libros (Burzaco y Berenstein, 2014; Sierra, 2014; Messi y Bordón, 2014), las importaciones tradicionales por año eran de entre 1 y 2 toneladas, pero en 2007 y 2008 crecieron entre 10 a 18 veces esa cantidad. Se traficaba ese producto para drogas ilegales, probablemente con destino a México.

La principal droga de exportación, sin embargo, es la cocaína, ya sea boliviana, peruana o colombiana, controlada en su mayoría por bandas internacionales, con destino primero a España y luego a Europa. Se aduce que debido a que el país tiene escasos controles fronterizos, la corrupción es significativa, y el tráfico de personas y mercancías es intenso. Los carteles la aprovechan para llegar a un mercado muy lucrativo y en crecimiento como es el europeo. También utilizan puertos de Brasil, Venezuela y otros países del Caribe para llegar a esos mercados, pero los de Argentina son unos de los más importantes para esa vía.

¿Cómo se prueba tal hipótesis? Convencionalmente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y otras organizaciones sostienen que la mejor forma de medir los niveles de oferta de la droga es a través de la medición de las incautaciones, que permite aproximarse a sus niveles de disponibilidad. Si uno asume constante la labor de los agentes del orden (una presunción también muy cuestionable), entonces la mayor o menor disponibilidad es una medición indirecta del tráfico y la oferta.

El cuadro VIII.1 detalla el nivel de incautaciones para la década pasada con los mejores datos públicos disponibles. Es preciso señalar que muestra las confiscaciones realizadas en suelo argentino. Por lo tanto, la droga procedente del país pero incautada en otros no

se contabiliza en este cuadro, aunque esos datos también estarían indicando el rol del país en el tráfico. A pesar de que las mediciones son siempre imperfectas (finalmente se confisca una porción desconocida del universo de las drogas traficadas), permiten dar cuenta aproximada del fenómeno. Es importante prestar atención más a la tendencia que a las cantidades netas.

CUADRO VIII.1. Incautaciones en Argentina

Año	Sustancia			
	Cocaína*	Pasta base*	Heroína*	Plantas de cannabis*
2000	2.280,22	71	47,66	25.539
2001	2.087,67	199	126,03	33.052
2002	1.562,31	76	32,29	44.824
2003	1.918,64	74	175,78	58.340
2004	3.061,64	66	16,09	54.786
2005	5.399,71	102,86	31	36.482
2006	6.401,97	99,90	32,51	87.526
2007	7.503,54	29,55	0,44	89.940
2008	12.085,19	27,08	14,74	107.530
2009	12.557,22	86,04	0	91.869
2010	7.237	59	6	36.294
2011	4.162	s. d.	s. d.	28.680

* Para cocaína, pasta base y heroína se reporta en kilogramos.

** Se informan por unidad.

Fuente: CICAD. Disponible en línea: <<http://www.oas.org/dsp/observatorio/database/indicators.aspx?lang=es>>.

¿Qué nos dicen estos datos? En primer lugar, se observa un incremento importante hacia mitad de la década en las cantidades de cocaína incautada en Argentina. Mientras que en la primera mitad promediaban 2 toneladas al año, en la segunda mitad promediaban nueve. Este crecimiento es notable.

En segundo lugar, las cantidades de pasta base durante la década pasada son relativamente bajas. El producto de exportación era la cocaína elaborada. La pasta base, un estadio previo a la cocaína pura elaborada, puede indicar la existencia de dos mercados distintos: 1) su importación para abastecer la demanda local de *crack*, paco u otras sustancias fumables, que se elaboran a partir de la pasta base, y 2) su importación para procesar en el país el clorhidrato de cocaína. En ambos casos, las cantidades reportadas indican un muy bajo nivel y principalmente una notable estabilidad. Hay muy buenas razones para pensar que esto ha cambiado y ha crecido en los últimos años, pero no disponemos de datos públicos para probarlo. La proliferación de "cocinas" y laboratorios en el país estaría indicando que existe un mayor grado de procesamiento local de la droga. Sin embargo, la gran cantidad de "cocinas" encontradas refieren más a procesadoras para el mercado local. En todo caso, la "importación" de pasta base a Argentina estaría mostrando que los costos de transporte y contrabando desde Bolivia, Paraguay y Perú son bastante bajos.

Luego, con respecto a la heroína, se prueba que es mínima su circulación local. Con excepción de dos años aislados, que parecen muy dudosos (2001 y 2003), el papel de la heroína en Argentina es menor.

Por otra parte, respecto al cannabis se observa una actividad vigorosa. Las tendencias son cambiantes, pero en todos los años hay confiscaciones significativas. A partir de 2006 se observa un crecimiento importante y luego una caída. Es muy probable, como se verá, que esto esté asociado al vigor del mercado doméstico, pero también al crecimiento del importante mercado chileno. La marihuana de Paraguay con destino al país trasandino pasa por Argentina. En cambio, la marihuana no es un producto de exportación hacia Europa (es más voluminosa que la cocaína, por lo tanto, más difícil de esconder y su precio es muy inferior, por lo que rinde menos ganancias).

El intenso tráfico de personas desde los aeropuertos argentinos hacia Europa, especialmente España, ha motorizado también una modalidad de tráfico "mula", donde cada persona lleva un promedio de 4 kilogramos, ya sea en sus zapatos, en su cuerpo o en su equipaje, y cobra aproximadamente unos 5.500 dólares por viaje. Entre el 1° de enero de 2014 y el 20 de junio de 2015 se detuvieron a 75 de esas "mulas" con 312 kilogramos de cocaína (se desconoce el nivel de pureza). En promedio, en el curso de un año las autoridades detienen a unas cincuenta personas que

en total transportan unos 200 kilogramos.³ Si esto representa un 10% de lo que se trafica, bajo esta modalidad se estarían traficando unas 2 toneladas al año, solo el 1% del total de consumo en Europa. Es posible que esta modalidad de tráfico esté instrumentada por bandas más pequeñas para suplir mercados cautivos. Es muy difícil y costoso para los grandes carteles establecer un esquema de narcotráfico a partir de un ejército de "mulas".

En resumen, los datos indican que Argentina parece tener un rol importante en el tráfico de cocaína hacia Europa. Sin embargo, cabe la pregunta: ¿cuán importante? Es difícil saberlo. Si, como algunos expertos sostienen, se incauta entre un 10% y un 15% del total del producto en tránsito, entonces por Argentina —asumiendo que la gran mayoría de las incautaciones fueran para los mercados europeos y solo un remanente para el local— podrían estar atravesando entre 20 y 40 toneladas de cocaína pura hacia el viejo continente.⁴ Dado que en Europa se consumen aproximadamente 200 toneladas de cocaína pura al año, entre un 10% y un 20% de ella pasaría

³ Esta información de procedencia judicial se reportó en *La Nación*, 28 de junio de 2015.

⁴ Es importante señalar que cuando aparecen noticias de confiscaciones reportando cierto peso, normalmente es de droga ya "cortada", es decir, con menor grado de pureza. Luego hay que ajustar este valor. Por lo general, a Europa ya se envía con un 70% a un 85% de grado de pureza.

por el país en ruta a aquellos mercados rentables. En consecuencia, es lógico que los carteles internacionales tengan los ojos puestos en el país.

Consumo doméstico

Argentina podría ser definida como un país de consumo en la medida en que los niveles de uso de drogas ilícitas representen una cantidad significativa del volumen que circula. Aunque el consumo local existe (lo hay en todos los países del globo), la pregunta relevante es su nivel y, fundamentalmente, su tendencia. Para indagar esta dimensión se utilizan instrumentos que permiten medir los niveles de la demanda, especialmente la prevalencia, es decir, el porcentaje de usuarios del total de la población medido a través de encuestas de consumo. De acuerdo con el estándar internacional, se mide la prevalencia entre personas de 15 y 64 años que han consumido en el último año, y se indagan las cantidades de consumo por persona.

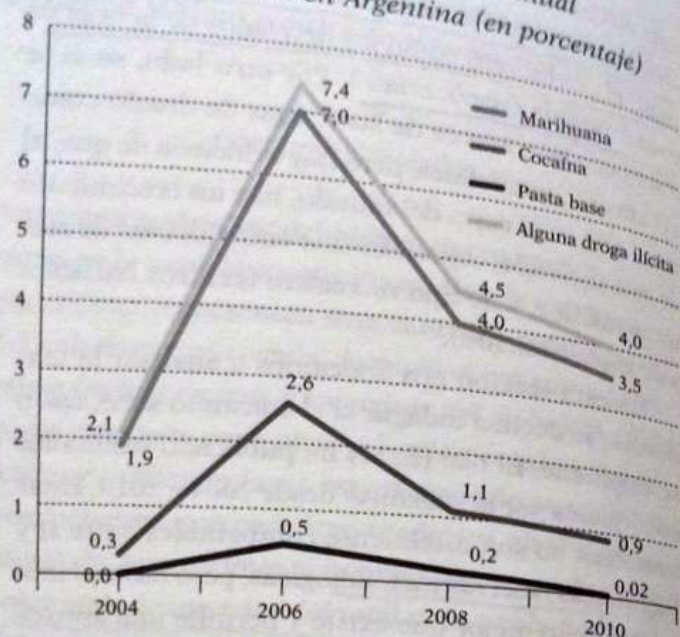
El capítulo II (cuadros II.2 y II.3) presenta datos de prevalencia para muchos países latinoamericanos. Allí se observaba que Argentina tiene niveles de consumos medios y altos para la región. Son, por lo general, inferiores a los de Estados Unidos, Canadá y muchos países de Europa Occidental, pero entre los

más altos de América Latina. Las principales sustancias ilegales que se consumen son el cannabis y la coca, tanto el clorhidrato como los derivados de la hoja de coca fumable (paco, crack). Por otro lado, se sabe muy poco aún acerca de las drogas de diseño como el éxtasis y los cristales, pero hay evidencia de que, al igual que en el resto del mundo, hay un crecimiento de este mercado, especialmente entre jóvenes de sectores medios, y de tipo recreativo (centros bailables y de esparcimiento).

En esta sección nos abocamos a analizar la tendencia, es decir, a indagar si el consumo sube, cae o se mantiene. El OAD (2011) ha publicado resultados encargados por la SEDRONAR desde 2004 a 2010. Estas muestras no son totalmente comparables entre sí y hay ciertas reservas metodológicas, pero hasta el momento es lo mejor que existe y permite una aproximación a la tendencia.⁵ Asimismo, se han realizado relevamientos con estudiantes en escuelas medias que proveen información rica sobre patrones de consumo. En todos estos estudios, también se pregunta por las drogas legales como el alcohol, el tabaco y otras como tranquilizantes, estimulantes, inhalantes, etc. En el presente capítulo solo se consideran las sustancias ilícitas.

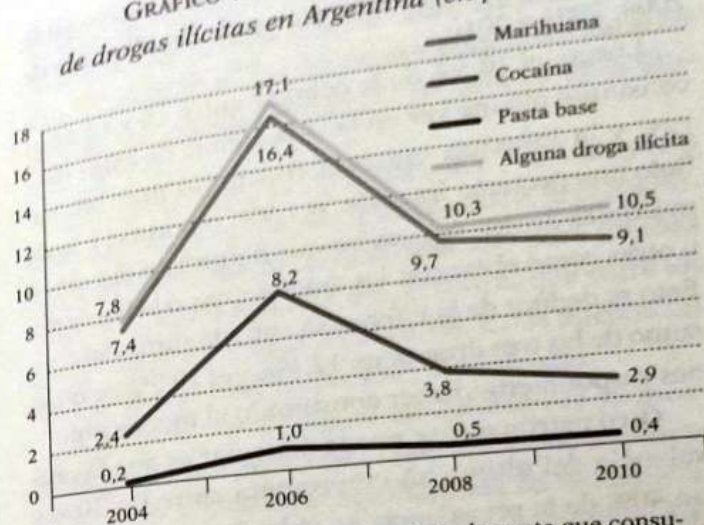
⁵ Algunos de los problemas son: 1) las muestras son de tamaños bastante disímiles, y algunas no miden localidades

GRÁFICO VIII.1. Prevalencia anual de drogas ilícitas en Argentina (en porcentaje)



menores a cien mil habitantes; 2) se desconoce el grado de relevamiento en villas y zonas marginales donde el consumo de cocaína fumable es mayor; 3) los meses de relevamiento no fueron los mismos; y 4) se desconocen instrumentos de administración y supervisión, y no se reportan adecuadamente los ponderadores. Para poder determinar el alcance de estos y otros efectos, este autor solicitó las bases de datos a la SEDRONAR para correr pruebas, pero lamentablemente la Secretaría jamás respondió a varias solicitudes. De todas formas, antes de que este libro ingrese a imprenta, se han publicado nuevas encuestas para 2014, y se han incluido nuevos datos.

GRÁFICO VIII.2. Prevalencia en vida de drogas ilícitas en Argentina (en porcentaje)



Prevalencia anual significa el porcentaje de gente que consumió en el último año. Prevalencia en vida significa el porcentaje de gente que consumió alguna vez en su vida.
Fuente: OAD, encuestas 2004, 2006, 2008, 2010 y 2014. Disponible en línea: <<http://www.observatorio.gob.ar/www/547/19904/poblacion-general.html>>.

Los datos de los gráficos VIII.1 y VIII.2 muestran ciertos patrones. En primer lugar, la medición de 2006 es llamativamente elevada respecto a las otras tres. Es muy improbable que haya habido un pico de consumo ese año, sumado a que distintas mediciones de otras poblaciones, como se verá más adelante, no tienen ese registro o patrón. Es posible que esto obedez-

ca a algún problema metodológico.⁶ Es aconsejable entonces analizar la tendencia con las mediciones de 2004, 2008 y 2010.

Luego, el 10,5% de la cohorte entre 16 y 65 años consumió alguna vez en la vida alguna de estas drogas, y la inmensa mayoría consumió marihuana. Solo una pequeña fracción, el 1,9%, reporta el uso de múltiples drogas (ya sea las que figuran en el gráfico u otras como el éxtasis, las anfetaminas o la heroína). Esto se deduce de la diferencia entre la suma del consumo de las tres drogas, un 12,4%, y el 10,5% de quienes respondieron haber consumido al menos una.

Otro patrón que se puede dilucidar es que la prevalencia del último año representa entre un 30% y un 40% de la prevalencia en vida. Esto estaría indicando que entre un 60% y un 70% de quienes consumieron anteriormente sustancias ilícitas abandonaron su uso.

La tendencia de consumo en el último año señala un crecimiento importante entre 2004 y 2008, y cierta estabilidad hacia 2010, tanto para la marihuana como para la cocaína, que parten de 1,9% y el 0,3% respectivamente, pero triplican la prevalencia en solo seis años. Este crecimiento parece débil en una cohorte muy grande del total de la población entre 16 y 65

⁶ La firma que hizo el campo de esa medición ya nunca más relevó nuevas encuestas.

años (representan a 16 millones de habitantes), pero se observa más nítidamente entre los jóvenes. Los primeros datos de las encuestas para 2014 parecen señalar una estabilidad en el consumo en estos últimos años.

Hay discrepancias considerables por categorías etarias. Si tomamos la medición de 2010, la prevalencia de la marihuana en el último año para jóvenes entre 16 y 24 años fue del 8%, mientras que entre los adultos de 50 y 65 años fue de 0,4%. Estas diferencias se mantienen también para las otras drogas.

Por último, por razones metodológicas ya mencionadas, es probable que la población que consume pasta base no esté bien representada en la muestra, y, por lo tanto, las tasas podrían estar subestimadas. Asimismo, entre quienes reportan consumo de cocaína podría haber una fracción que refiera en realidad al paco y no al clorhidrato de cocaína.

Las drogas ilícitas son desproporcionalmente consumidas por jóvenes varones. Para indagar más acerca de las tendencias, el cuadro VIII.2 presenta datos para jóvenes en escuelas medias. Las muestras son muy grandes (entre cincuenta mil y cien mil casos), aunque también tienen problemas de representatividad. El más importante es que no alcanza a los jóvenes no escolarizados y en estado de calle, que son proclives a tener consumos de sustancias mucho más altos y, por lo tanto, las tasas reales en esta cohorte

podrían estar subestimadas. De todas formas, son mediciones muy útiles para extraer conclusiones acerca de las tendencias del mercado y del uso de las drogas en Argentina.

CUADRO VIII.2. Prevalencia de consumo anual.
Población escolar en Argentina

Año	Tabaco	Alcohol	Solventes e inhalables	Marihuana	Pasta base	Cocaína
2001	31,1	61,4	0,5	3,5	0,5	1
2005	28,8	50,8	2,4	5,7	1,5	2,2
2007	30,1	66,1	2,3	7,7	1,4	2,7
2009	28,2	60,3	1,7	8,4	0,9	2,3
2011	26,5	63,3	2,6	10,4	1	2,7

Fuente: encuestas a estudiantes de nivel medio por el OAD. Disponible en línea: <<http://www.observatorio.gob.ar/www/547/19905/estudiantes-de-nivel-medio.html>>.

Como se observa, las tasas de prevalencia anual entre estudiantes son mucho más altas que para la población general, lo que indica una mayor circulación y uso de drogas entre jóvenes escolarizados respecto al resto de la población. Para el año 2011, las tasas de prevalencia anual de drogas prohibidas para jóvenes en escuelas medias era del 16,7%. El cuadro VIII.3 presenta tasas de uso en la vida para la población estudiantil de 14 a 18 años y específicamente para el subgrupo de estudiantes

CUADRO VIII.3. Prevalencia en vida de jóvenes
escolarizados en escuela media en 2011
y medición para franja etaria de 15 y 16 años

Sustancia	Tasa en población escolar	15-16 años
Tabaco	41	45,1
Alcohol	73,2	80,9
Tranquilizantes s/permiso	4,7	5,2
Estimulantes s/permiso	2,4	2,8
Solventes/inhalantes	4,5	4,9
Marihuana	13,9	14,7
Hachís	0,6	0,6
Cocaína	4,6	4,8
Pasta base	2,1	2
Crack	0,6	0,8
Éxtasis	2,1	2,3
Opiáceos	2*	2*
ATS	1,1	1,1

* Tasa aproximada que incluye morfina, heroína y opio.
Fuente: encuestas a estudiantes de nivel medio en 2011 por el OAD. Disponible en línea: <<http://www.observatorio.gob.ar/www/547/19905/estudiantes-de-nivel-medio.html>>.

de 15 y 16 años. Se observa no solo un alto nivel general de consumo de sustancias (entre las que se destacan particularmente el alcohol y el tabaco), sino también de una gran gama de sustancias sin permiso de uso.

La conclusión más importante respecto a las tasas de sustancias ilegales es que son indicativas de un

mayor nivel de consumo. Por ejemplo, mientras que en la población general los niveles de pasta base son casi imperceptibles, en este grupo es ya del 2% (y muy posiblemente subestimado). El consumo de marihuana es reportado por casi uno de cada seis entrevistados. En cuanto a la cocaína, mientras que para la población general la prevalencia anual es del 0,9%, en la población escolar la tasa es tres veces mayor. También hay registros de éxtasis y otras drogas sintéticas. En total, se estima que 165 mil jóvenes estudiantes de escuela media han consumido drogas ilícitas durante el último año (OAD, 2012b: cuadro 6.1).

Las tasas indican mayor prevalencia en cuanto avanza la edad escolar. Entre los alumnos que cursan el octavo año de escolaridad, el 10,6% reconoce haber consumido alguna droga ilegal en el último año; esta tasa crece al 18,7% entre quienes están en el décimo año y sube al 24,4% entre los alumnos que cursan el duodécimo. Aunque es esperable una tendencia al alza, el consumo de drogas prohibidas se registra en uno de cada cuatro alumnos en el último año de la escuela media. La prevalencia real entre jóvenes es más aguda aún, ya que muchos de quienes consumen sustancias ilícitas ya habrían abandonado sus estudios antes del último año.

Por otra parte, la edad de iniciación de los alumnos secundarios en las drogas ilícitas es posterior, en promedio, a la del alcohol o el tabaco (13 años); para la marihuana, la cocaína y el éxtasis, el promedio de

CUADRO VIII.4. Intensidad del uso de sustancias en estudiantes de nivel medio con consumo reciente según el tipo de sustancia ilícita. Total en Argentina, año 2011 (en porcentaje)

Sustancia	Intensidad del uso*		
	Experimental	Ocasional	Frecuente
Solventes/ inhalantes	30,2	42,9	20,5
Marihuana	21,4	49,1	27,3
Pasta base - paco	32,1	40	25,9
Cocaína	24,1	49	24,7
Éxtasis	31	48	15,6
Otras drogas	26	47,9	22,1

* Las líneas no suman 100% porque se omite la columna de los estudiantes que no responden.
Fuente: OAD, 2012b.

iniciación es 15 años; para la pasta base, 14 años (OAD, 2012b: 53). Se estima que unos 112 mil alumnos se iniciaron en el consumo de marihuana el año anterior, unos 30 mil en cocaína, 13 mil en pasta base y 13 mil en éxtasis, contra 243 mil en tabaco y 566 mil en alcohol (OAD, 2012b: 54). El uso frecuente de drogas ilícitas, que se obtiene a través de la prevalencia en el uso del último mes, indica que el 7,5% de los alumnos las usaron (6,4% marihuana, 1,5% cocaína, 0,6% pasta base). En cambio, para el alcohol la tasa es del 49,3% y para el tabaco, el 18,7 por ciento.

También se puede observar que la intensidad del uso en el último año es variada, pero se aproxima a patrones internacionales. La encuesta de 2011 (con 2012b) preguntó sobre el nivel de uso y distingue tres categorías: experimental (una sola vez), ocasional (algunas veces durante el año) y frecuente (semanal o diariamente).

Un cuarto de los usuarios tiene un consumo frecuente y podría ser en su mayoría dependiente o tener cuadros adictivos. Casi la mitad de ellos consume de vez en cuando, sobre todo en ocasiones sociales, y aproximadamente otro cuarto probó una vez y, en principio, una muy pequeña fracción de estos continuó hacia el modo ocasional o frecuente. Este tipo de información permitirá luego aproximarnos a estimar la dimensión del mercado doméstico.

Solo un 15% de los usuarios escolares de marihuana tiene un consumo considerado de alto riesgo, mientras que un 28% es de riesgo moderado y un 57% de bajo riesgo (esto se mide con una escala CAST que, a partir de seis preguntas sobre tipo de uso y efectos del consumo, permite construir un índice).

En resumen, si bien es esperable una mayor prevalencia en el uso entre jóvenes, las encuestas a alumnos escolarizados indican:

- un nivel considerablemente más alto de uso, comparado con la población general;
- una iniciación promedio temprana;

- la marihuana es la sustancia de uso más frecuente;
- una fracción relativamente menor tiene un consumo considerado de alto riesgo, y
- el uso de sustancias ilegales es muy inferior al del tabaco y el alcohol.

Los datos de consumo doméstico permiten determinar varias conclusiones parciales. En Argentina, los niveles del uso de drogas ilícitas, si bien no son muy altos respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), son relativamente altos para la región, con tasas de prevalencia moderadas. La marihuana, como en todos los países, es considerablemente la droga más usada, aunque tal vez haya un nivel creciente de cocaína, pasta base y drogas sintéticas. La gran mayoría de los usuarios consume ocasionalmente pocas cantidades y entre un cuarto y un tercio lo hacen con asiduidad.

Sin embargo, la mayor preocupación es la tendencia. Aunque no es alarmante, se observa un crecimiento importante en un período muy corto de entre seis y siete años en la iniciación y experimentación entre los jóvenes durante la primera década de este siglo. Los resultados de las encuestas para 2014 apuntan hacia un "amesetamiento" donde solo creció el consumo de marihuana. Esto implica que Argentina tuvo un mercado doméstico en crecimiento (al menos hasta 2010-2011) que podría haber anticipado una mayor prevalencia hacia el futuro. Es difícil predecir

los niveles de consumo en los próximos años, pero una primera mirada de los datos de uso e intensidad entre jóvenes, y comparando con tendencias en otros países, indica que la demanda de drogas está en aumento, que hay y habrá más consumidores, especialmente de marihuana y drogas sintéticas, como también (aunque en menor escala) de cocaína y pasta base. Es posible que esta última no esté bien dimensionada con los datos presentados y constituye el más serio de los problemas de salud pública. Es importante remarcar que, especialmente entre los jóvenes, hay un crecimiento explosivo y una escala mucho más elevada en el alcohol, y en menor medida el tabaco.

Resumen

¿Es Argentina un país de tránsito o de consumo? De acuerdo con la información presentada, la respuesta es bastante clara: ambos. Por Argentina pasa bastante droga hacia otros mercados. Esta es droga muy cara que deja ganancias importantes a los traficantes, y que para su contrabando se requiere de logísticas sofisticadas y hasta de importantes niveles de corrupción. Pero el país también tiene un creciente y cada vez más vigoroso mercado doméstico. Como se verá en la siguiente sección, un país de cuarenta millones de habitantes con tasas de prevalencia e intensidad

como las señaladas presenta oportunidades de ganancias muy importantes para bandas locales. Este parece ser el foco de la violencia reciente.

3. ¿CUÁL ES EL COSTO SOCIAL DE LAS DROGAS?

Estudios del OAD (2010a) han estimado los costos asociados al abuso de sustancias psicoactivas (SPA) para el año 2008 en 14.149.010.389 pesos, es decir, el 3,69% del PBI (en 2004 fue el 2,67% y en 2006 el 2,93%). Esto incluye también el tabaco y el alcohol, que insumen la mayoría de los recursos. Las drogas ilegales acaparan el 25% de estos recursos, o sea que el costo directo e indirecto es del 0,9% del PBI. Esta cifra parece ser muy alta. En ella se incluyen no solo los costos de los programas gubernamentales, sino también los costos por ausentismo definitivo y por muertes prematuras atribuibles al consumo de las drogas, costos por ausentismo debido a problemas judiciales, encarcelamiento, atenciones hospitalarias, tratamientos, entre otros. Es decir que estas estructuras de costos incluyen mucho más que las directas erogaciones gubernamentales, aunque para las sustancias ilegales estas suman más de la mitad, mientras que las pérdidas y los daños a la propiedad son una fracción insignificante del costo total (menos del 1 por ciento).

La distribución de los gastos gubernamentales (incluyendo las otras sustancias legales) se dirige casi en su totalidad a la reducción de la oferta. Menos de un 5% se canaliza a la reducción de la demanda. Como se ha visto en los capítulos anteriores, las estrategias de combate a la droga se pueden orientar hacia la reducción de la oferta (fundamentalmente acción policial y judicial, eliminación de cultivos y otros) o hacia la reducción de la demanda (programas de prevención y de tratamientos). Para el año 2008, menos de 80 millones de dólares se erogaron en estos programas, el 83% en tratamientos y el 17% en prevención (OAD, 2010a). De lo que se destinó a tratamientos, el 75% se ejecutó en "servicios de atención médica relacionados directa o indirectamente con el consumo de SPA (73% al tabaco, 24% al alcohol y 3% a las drogas ilegales). El 25% restante concierne a los tratamientos especializados de asistencia para las personas con problemas de adicción a las drogas. En su mayoría, los costos de reducción de oferta insumen los gastos en la justicia (jueces, fiscales, policía judicial, etc.), cárceles y combate al narcotráfico. De estos, el "gasto en gestión judicial de causas por delitos contra ley de Estupefacientes y delitos asociados al consumo y/o tráfico de SPA" insume 3.503.870.947,41 pesos; o sea, en sueldos de procesamiento judiciales se erogaron diez veces más recursos que en todos los programas de tratamiento y prevención combinados. En general,

esta estructura de gastos es similar en muchos países. Las grandes erogaciones se realizan en la reducción de la oferta, aunque con programas y grados de eficacia dispares.

La letalidad de las drogas prohibidas sigue siendo mínima en el país. Aunque la metodología es a veces discutible, ya que las partidas de defunción no siempre reflejan el impacto de las drogas en la letalidad (en muchos casos se establece como causal de muerte, por ejemplo, un paro cardíaco cuando este pudo haber sido ocasionado por una sobredosis), de todas maneras proveen una aproximación al fenómeno. En el año 2010, 418 muertes fueron atribuibles a las drogas ilícitas, y constituyen el 0,82% del total de muertes relacionadas al consumo de drogas, ya sea lícitas o ilícitas. De las 50.813 muertes por sustancias, el 83,7% están vinculadas al tabaco y el 15,4% al alcohol.

En cuanto a la distribución por causas, de los 418 casos, 31 fueron por causas directas (sobredosis o algún ataque cardíaco), 11 por suicidios y 68 por accidentes (especialmente manejo bajo el efecto de sustancias). En cambio, 132 casos fueron por causas indirectas (acumulación de dolencias por uso permanente de drogas) y 176 por homicidios (es decir, mayormente, por violencia del narcotráfico). Sin embargo, es interesante destacar que las muertes por homicidio atribuibles al alcohol son cuatro veces mayor a las de sustancias ilegales (748 contra 176; OAD, 2012a).

Finalmente, el cuadro VIII.5 muestra el número de internos presos por delitos vinculados a las drogas y el narcotráfico. No solo hay un crecimiento en el número de personas presas, sino que su proporción dentro del universo de internos se ha duplicado en una década.

CUADRO VIII.5. *Reclusos sentenciados por delitos de drogas ilícitas en Argentina*

Año	Número	Porcentaje del total de reclusos
2001	1.872	5
2002	3.782	8
2003	3.680	7
2004	3.968	7
2005	3.627	7
2006	4.049	7
2007	5.150	10
2008	5.408	10
2009	5.390	9
2010	5.945	10
2011	7.123	12

Fuente: SNEEP (2011), cuadro 6 y otros.

4. ¿CUÁL ES EL TAMAÑO DEL MERCADO DOMÉSTICO DE SUSTANCIAS PROHIBIDAS?

Hasta la fecha se desconocen estudios que cuantifiquen o se aproximen a dimensionar el mercado lo-

cal de estupefacientes. Esta no es una empresa fácil, ya que la naturaleza ilegal de las drogas y la dificultad para acceder a datos fidedignos de producción y/o consumo producen estimaciones con una fluctuación muy grande. Por ejemplo, en Estados Unidos para la marihuana hay estimaciones que van desde un mercado de 10.000 millones de dólares a 120.000 millones.⁷

Existen también distintas metodologías para medirlo que exceden a este libro.⁸ Por el lado de la oferta, se intenta medir la producción, las incautaciones y otros indicadores de tráfico que permiten dimensionar el total de la oferta a precios de venta al menudeo y que a partir de ello se estima un valor agregado. Por el lado de la demanda, se estima el número de consumidores y la frecuencia de uso, así como los precios minoristas, con lo cual se calcula el valor total. Ambas aproximaciones tienen muchos ajustes e información imperfecta; la dificultad principal yace en estimar el nivel de pureza de la droga que se comercializa y se trafica. Para poder realizar ese ajuste, hay que relevar muestras de sustancias con compras hechas permanentemente por agentes encubiertos, y que en América Latina rara vez se realizan.

⁷ "How Big is the Marijuana Market?", disponible en línea: <www.cnn.com/id/36179677>.

⁸ Para una discusión conceptual de estos temas, véanse Caulkins (2007) y Caulkins y Nicosia (2010).

Estas y otras dificultades señalan que el valor real del mercado argentino es imposible de precisar. Solo podemos hacer ejercicios de aproximación y de trazo grueso.

Cocaína

Usuarios

Las tasas de prevalencia en Argentina permiten dimensionar la cantidad de consumidores. Para 2010, la tasa anual fue del 0,9% para las edades entre 16 y 65 y residentes en poblaciones superiores a los ochenta mil habitantes. Es decir, de un potencial de 16.200.000 (el número de habitantes que reside en poblaciones superiores a ochenta mil habitantes y entre 16 y 65 años), hay 145.800 usuarios de cocaína. Para la pasta base, la tasa fue del 0,2%, es decir, 34.200. Es probable que algunos consumidores de cocaína lo sean también de pasta base, pero para propósitos de claridad los trataremos aquí en forma separada.⁹ A esto hay que agregar otros consumidores no comprendidos en estas muestras (residentes en poblaciones menores a ochenta mil habitantes) y jóvenes consumidores menores de 15 años.

⁹ Las tasas derivan de muestras; por lo tanto, las cantidades reales fluctúan en un rango determinado por intervalos de confianza. Con el objeto de simplificar, presento cifras estimadas, aunque se debe tener en cuenta que en realidad son aproximadas.

Respecto a los primeros es difícil precisar el número, ya que, aunque un tercio de la población reside en ciudades menores a ochenta mil habitantes y en zonas rurales, es sabido que la incidencia de la cocaína es mayor en las grandes ciudades. Por lo tanto, es factible estimar que la tasa de prevalencia en pequeñas ciudades y en zonas rurales se aproxime a la mitad de la de los centros urbanos más grandes, lo que arroja un posible universo adicional de 24.057 consumidores para cocaína y 5.643 para pasta base. En cuanto a jóvenes de 14 y 15 años, extrapolando las tasas de prevalencia de la encuesta a nivel nacional (una cifra muy conservadora), habría otros 11.760 usuarios de cocaína y 7.449 de pasta base. En resumen, para 2010 habría un mínimo de 181.617 consumidores de cocaína y 47.292 de pasta base, es decir, un total de 228.909 usuarios.¹⁰ Dado que las muestras no captan ciertas poblaciones con altas tasas de consumo, las llamadas poblaciones ocultas (personas en prisión, encuestas de escasa cobertura en villas, personas que viven en la calle) y la falta de claridad metodológica en las encuestas en lo que respecta a datos ponderados, es factible estimar en forma conservadora que habría un universo de al menos 250 mil consumidores de cocaína y/o pasta base en Argentina.

¹⁰ Esta cifra contrasta con otras mediciones tomadas de encuestas que, como he mencionado, deberían usarse con cuidado. Véase "Hay 440.000 argentinos que consumen cocaína", en *La Nación*, 19 de febrero de 2008.

Intensidad

Desafortunadamente, no tenemos datos de encuestas que midan la intensidad del consumo, es decir, la cantidad de veces que las personas consumen por día, mes o año, y el grado de pureza de la droga. Si sabemos que los estudios de la SEDRONAR miden frecuencia de consumo dividida entre experimental (alguna vez, para cocaína el 10,5% y para pasta base el 32,1%), ocasional (varias veces, el 54,3% y el 40% respectivamente) y frecuente (semanal o diariamente, el 35,1% y el 25,9%). Este tipo de distribución es bastante similar a la de Estados Unidos, donde un 23% consume muy frecuentemente, un 50% una vez por mes y un 27% lo hace en forma experimental alguna vez durante el año. Dada esta distribución, es factible extrapolar las cantidades de consumo de aquel país, ajustadas al universo de consumidores de Argentina.

En cambio, respecto a la pureza sabemos muy poco. Una única medición reportada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) para 2004 arroja que la pureza típica era del 54%, pero es posible que esto haya cambiado, y ciertamente no es válida para la pasta base. Es probable que, en términos de pureza de la droga, en Argentina sea de menor calidad (es decir más "estirada") que en Europa o Estados Unidos.

Precio

No existen datos actualizados y públicos sobre el precio de la cocaína. Los más recientes de la UNODC para Argentina son de 2004. Muy probablemente hoy sean distintos. Aunque las tablas indican pureza máxima, hay buenas razones para dudar de este dato para la mayoría de los países del mundo, a excepción de unos veinte donde se realizan consistentemente pruebas. Para Argentina, se señala que el precio de venta de 1 gramo fluctúa entre 3,5 y 8,3 dólares, típicamente a 5,9 dólares, y el precio mayorista por kilogramo fluctuó entre 2.800 y 7.000 dólares. En Chile (2009), el gramo de venta minorista costaba 9,8 dólares (al 56% de pureza) y el kilogramo 9.833 dólares. En Estados Unidos (2008), el kilogramo mayorista fluctuó entre 11.500 y 50.000 dólares.¹¹ El precio de venta para el menudeo en América Latina es muy inferior al de Europa y Estados Unidos. Datos estimados por la UNODC y Europol arrojan para 14 países europeos en 2010 un promedio de 82 dólares el gramo puro y un precio de mayorista por kilogramo puro de 48.885 dólares.¹² Asumiendo que los precios en Argentina sean hoy bastante similares a los de Chile, el precio de la droga po-

¹¹ Disponible en línea: <www.unodc.org/unodc/secured/wdr/Prices_Cocaine.pdf>.

¹² Disponible en línea: <www.unodc.org/unodc/secured/wdr/Cocaine_Heroin_Prices.pdf>.

dría oscilar entre un 20% y un 25% del valor de los precios de venta en Estados Unidos y Europa Occidental.¹³

Dimensión del mercado

¿Cuánta cocaína se consume en Argentina? Aunque es extremadamente difícil de precisar, con estos datos podemos obtener un piso que da un orden de magnitud. Según datos oficiales, si en Estados Unidos unos 4.600.000 habitantes consumen unas 250 toneladas anuales de cocaína,¹⁴ y las distribuciones de frecuencia de consumo son similares entre ambos países (aunque no sabemos si de pureza), podemos asumir que los 250 mil usuarios de Argentina consumen una fracción similar, es decir, el 5,4% de las 250 toneladas que se consumen en el país del norte, o sea 13,5 toneladas anuales. Reduciendo la pureza en un 10%, es posible estimar que el mercado doméstico de cocaína en Argentina es de unas 12,15 toneladas anuales.

¿Cuán realistas son estas cantidades? De acuerdo con la UNODC, se estima que el consumo mundial de

¹³ La información de Chile permite estimar que el costo al menudeo de 1 gramo puro de clorhidrato de cocaína rondaría los 20 dólares, entre 1/8 y 1/4 del costo en Estados Unidos y Europa. En Argentina podría ser levemente inferior, pero no muy diferente al país vecino.

¹⁴ Disponible en línea: <www.whitehouse.gov/sites/default/files/page/files/daeus_report_final_1.pdf>.

cocaína pura es de al menos 550 toneladas al año, es decir, en Argentina se estaría consumiendo el 2,1% del consumo mundial, una cifra que, dados la disponibilidad de la droga, la magnitud del país y su grado de desarrollo, no parece descabellada. Si lo sería si las estimaciones arrojaran un consumo de 25 a 30 toneladas.

Valor del mercado

¿Y cuánto dinero genera este mercado doméstico? Nuevamente debemos utilizar los pocos datos existentes y hacer suposiciones razonables. En primera medida, sabemos que el gramo de cocaína puro en Argentina (aunque varía según las zonas y los distribuidores) es un 20% o un 25% del valor de venta en Europa o en Estados Unidos. Tomando los escasos datos de Chile y de Argentina, 1 gramo puro de cocaína oscilaría entre 20 y 25 dólares, es decir que 1 kilogramo estaría produciendo entre 20.000 y 25.000 dólares. El precio mayorista, que es el precio de la droga ya puesta en Argentina, estaría oscilando en los 10.000 dólares. Si tomáramos el valor intermedio de venta minorista a 22,5 dólares, los usuarios de cocaína y pasta base de Argentina estarían gastando unos 270 millones de dólares al año en esta droga. Los mayoristas estarían adquiriendo estas cantidades por unos 120 millones, es decir que el valor agregado

del mercado local de cocaína y pasta base produce unos 150 millones de dólares anuales. Por estas cantidades pelean las bandas y los vendedores de cocaína y pasta base en el país.

Estas cifras son, desde luego, aproximadas y están sujetas a serios cuestionamientos. Los datos disponibles son escasos y fraccionados, se hacen muchas suposiciones y no contemplan economías de escala. Por ejemplo, no sabemos si la manufactura final que parte hacia los mercados europeos se realiza en suelo argentino y así se abaratan costos, o si los costos mayoristas podrían ser menores porque se importa más pasta base y la manufactura de la cocaína se termina en Rosario o el Gran Buenos Aires. Este ejercicio es para brindar un orden de magnitud que es lo suficientemente conservador para estimar un piso del mercado doméstico total de la cocaína en Argentina.

Marihuana

Usuarios

Si aplicamos una metodología similar a la utilizada para la cocaína, se estima que el 3,5% de la población de entre 16 y 65 años consumió marihuana el último año. Esto es 567 mil adultos en ciudades de más de ochenta mil personas. En ciudades más pequeñas y

en zonas rurales —aunque el consumo de marihuana es más transversal y no tan concentrado como el de cocaína—, habría otros 140 mil consumidores. Usuarios en escuela media, menores de 16 años, suman unos 52.800 (22.800 de 14 años y unos 30.000 de 15 años). Es decir que un piso de 759.800 personas ha consumido cannabis en el país en 2009. Es muy probable que esta cifra esté bastante subestimada por razones ya mencionadas.

Intensidad

La intensidad de uso de la marihuana es mayor. Solo un 6,8% fue de uso experimental, un 54,7% ocasional y un 37,7% de uso frecuente (OAD, 2010b), es decir, 51.680 consumidores experimentales, 415.720 ocasionales y 286.520 frecuentes. Como la encuesta no indica cantidades exactas, debemos asumir una cantidad razonable de consumo y de intensidad de acuerdo con las definiciones. Se asigna aquí al uso experimental una dosis anual, al ocasional un promedio de dos dosis mensuales (aunque por la definición podría ser bastante mayor) y al frecuente siete dosis semanales (los estudios señalan que la mayoría de los usuarios frecuentes consumen diariamente y un tercio de ellos más de cuatro dosis diarias). La suma total arroja 114.608.760 cigarrillos o "porros" de marihuana al año.

¿Cuál es el precio de la marihuana? Lo primero que hay que destacar es que hay un gran rango de calidad y que, en función de esta y otras variables, varía el precio. Un kilogramo de marihuana prensada en Paraguay cuesta aproximadamente 40 dólares y en Argentina, al mayoreo, unos 200 dólares. Con 1 kilogramo se pueden producir más de mil cigarrillos o "porros". La sustancia se puede vender en flores, en resina o en cigarrillos ya armados, con o sin tabaco. El precio depende de su calidad y forma, fundamentalmente de la proporción de Tetrahidrocannabinol (THC) que contiene. En Argentina, la más barata es la "prensada" originaria de Paraguay, pero en general bastante impura. Las de producciones domésticas son de mejor calidad y más caras. Los usuarios muy frecuentes prefieren este tipo de cannabis. El costo de un cigarrillo puede variar desde menos de 1 dólar a más de 10 dólares. El precio de venta minorista promedio puede estimarse en 1,5 dólares la dosis (o cigarrillo, pitillo, churro, porro, o como distintamente se lo denomine). Muchos consumidores, especialmente los frecuentes, cultivan su propia marihuana o lo hacen en sociedades pequeñas, y parte de este producto no se transa en el mercado. Para propósitos de este estudio, a este consumo se le asigna un valor promedio de mercado, porque, por supuesto, la producción, aun de elaboración pro-

pia y los gastos asociados a ella, le ponen un precio al producto.

Valor del mercado

A partir de estos datos, es sencillo estimar que el mercado de cannabis en Argentina tiene un piso de 171.913.140 millones de dólares anuales. Existen otras estimaciones posibles. En Estados Unidos el precio promedio minorista de 1 gramo puro de marihuana es de 12 dólares, en Francia 5,6, en España 3,5 y en Holanda 5,28 (Room *et al.*, 2008). De acuerdo con estudios reportados por el Cannabis Commission Report (Room *et al.*, 2010), con 2 gramos de buena marihuana se generan en promedio cinco cigarrillos (*joints*), es decir que el precio promedio del *joint* (no del gramo puro) es de unos 4,8 dólares. En 2011, en Estados Unidos, el 10,3% de la población entre 16 y 65 años (cerca de 24 millones) ha consumido marihuana el año anterior. Si la distribución del consumo es similar entre frecuentes y ocasionales, entonces el mercado argentino equivale a un 3,4% del de Estados Unidos (800.000 / 24.000.000). Los precios por unidad en Argentina son un 31,2% de la del mercado de Estados Unidos (1,5 dólares versus 4,8 dólares). El valor total del mercado en Estados Unidos del cannabis ha sido estimado entre 14.000 y 18.000 millones de dólares. Tomando el

valor intermedio (16.000 millones), ajustando por la dimensión del consumo en Argentina (el 3,4% del consumo total en Estados Unidos) y luego por el precio (el argentino representa el 31,2% del precio promedio en Estados Unidos), arroja un valor total para el mercado argentino de 169.728.000 dólares. Es decir, si comparamos el valor estudiado para el mercado de drogas de Estados Unidos, y ajustamos por precios y cantidad de consumidores para Argentina, también produce un valor de mercado similar al previamente estimado.

Dos comentarios adicionales: 1) esta estimación debe ser considerada con un piso de una tasa de prevalencia anual (3,5%), que es la más baja registrada en la década, y que probablemente haya crecido bastante en los últimos años; y 2) aun con esas tasas, quedan fuera de la estimación grupos poblacionales de mayor frecuencia de uso, como son los sesenta mil presos (más de la mitad consumen varias veces a la semana), quienes viven en las calles, los menores de 14 años (hay bastante registro de consumidores de 13, 12 y hasta 11 años) y algunos sesgos de la muestra que probablemente disminuyan las tasas. En resumen, es muy probable que haya muchos más consumidores y que, por lo tanto, el valor del mercado sea mucho mayor. Adicionalmente, se debe recordar que por Argentina circula gran parte de la marihuana de origen paraguayo hacia uno de los mercados más grandes de cannabis de la región: Chile. La gran cantidad de

confiscaciones en el nordeste argentino pudiera estar dando cuenta de envíos al país trasandino y también a Uruguay.

Resumen

A pesar de que existen mercados crecientes y tasas de prevalencia importantes para otras drogas como la heroína, el éxtasis, las sustancias sintéticas y los estimulantes, no se dispone de suficiente información para estimar el valor de mercado.

Utilizando distintas técnicas, sin embargo, es posible estimar un piso para el mercado de la cocaína y sus derivados, y para el cannabis. Para el primero se estima un mínimo de 270 millones de dólares y para la marihuana de 172 millones de dólares, lo que arroja un valor de 442.000.000 millones de dólares. Por lo tanto, sumado al valor de las otras sustancias, se puede establecer que el mercado doméstico de las drogas ilegales en Argentina tiene un piso mínimo de 500 millones de dólares al año en valor de venta minorista. Es muy probable que el valor real sea mayor, ya que las tasas de prevalencia de 2010 son las más bajas de la década y hay consumidores que no están representados en las encuestas. Por lo tanto, es muy probable que el mercado local de las drogas sea más

elevado y estas cantidades deberían verse como una referencia inicial.

5. ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Aunque es difícil precisarlo, el mercado doméstico de drogas se encuentra en fases muy distintas a las de los mercados de Estados Unidos o de Europa Occidental. En estos, el consumo de cocaína se encuentra en descenso o estable, el del *crack* está contenido y en disminución, el de heroína es significativo, es importante en drogas de tipo anfetaminas y estable en el caso de cannabis.

En Argentina, el mercado de los opiáceos, especialmente el de heroína, es muy pequeño, y las ATS (anfetaminas) no parecen ser significativas. En cambio, hay crecimiento en las otras drogas: la marihuana, la cocaína, la pasta base y el éxtasis. Las tasas de prevalencia son inferiores a las de los países mencionados, pero muestran crecimientos sostenidos. Esto es más fácil de observar en las mediciones sobre patrones de consumo entre los jóvenes. El gran problema de salud pública es la amenaza del paco, una versión muy tóxica de la pasta base, que produce estragos, especialmente en poblaciones vulnerables.

Las perspectivas epidemiológicas y algunos estudios realizados en otros países aportan elementos

para analizar las tendencias del país. El mercado argentino está en fase de crecimiento y podría tener un techo más alto que el actual, ya que las tasas de iniciación muestran un crecimiento muy importante en las mediciones cada dos años. Se anticipa que, aunque muchos jóvenes irán desistiendo del uso de drogas a partir de los 30 años, quedará un remanente de consumidores que generarán hacia el futuro una demanda más estable de droga. Es probable que los dos mercados más vigorosos de crecimiento sean el del éxtasis o drogas de diseño similares y el cannabis. Aunque los adictos y dependientes de drogas duras mencionan a la marihuana como primera droga de iniciación, no hay evidencia de que para la mayoría de los usuarios el cannabis esté provocando un primer paso hacia otras drogas. Por último, habrá que observar con detenimiento el crecimiento importante que tienen otras sustancias poco mencionadas en este libro, especialmente los solventes e inhalantes, el tabaco y, por sobre todo, el alcohol.

6. ¿"MEXICANIZACIÓN"? ¿"COLOMBIANIZACIÓN"?

Muchos discursos públicos advierten la probable "mexicanización" de Argentina, indicando que el avance de la droga en el país es de tal magnitud que puede caer en los altos tipos de violencia que han arrasado a

México, a Colombia, a Venezuela y a los países del triángulo norte de América Central. Incluso el papa Francisco se hizo eco de ese temor. ¿Cuán factible es este escenario? ¿Qué hay de cierto en esta afirmación?

En un ensayo basado en su disertación doctoral, Lasa (2015) asegura que ese discurso está lleno de trampas y falacias. En efecto, indica correctamente que las diferencias son sustanciales tanto en el tipo de violencia existente como en las características y la dimensión del negocio de la droga. Más bien, aquí sostengo que existe una "argentinización", es decir, un desarrollo de mercado doméstico abastecido por bandas locales, muchas de ellas familiares. Pero el envío de cocaína a Europa sigue siendo controlado por bandas internacionales de mayor porte.

Es muy probable que esto sea cierto, aunque las conclusiones se basan en indicios y solo se analiza el mercado de la coca, sin incluir las drogas de diseño y la marihuana, que, aunque menos rentables, constituyen un mercado mayor. Sin embargo, el planteo teórico de la "amenaza" no indica que Argentina se asemeje hoy a México o Colombia, sino que las externalidades que produce el negocio de la droga pueden derivar en contextos de violencia y crimen semejantes a los de aquellos países. La respuesta real es que Argentina está muy lejos de aquellos escenarios catastróficos; sin embargo, no por ello se deberían desechar ciertas amenazas.

En primer lugar, como hemos visto a lo largo del libro, el mercado doméstico en Argentina está creciendo, presentando grandes oportunidades tanto para los narcotraficantes como para la formación de bandas locales que controlan zonas de microtráfico.

Hay a su vez un "ejército de reserva" que, dadas las condiciones de marginalidad y abandono social, constituye un espacio de fácil reclutamiento y remplazo de actores para mantener tanto el crecimiento del consumo como su abastecimiento. En todos los países con serios problemas de narcotráfico se observa esta estructura social, y Argentina, lamentablemente, también reúne esas condiciones.

El mercado de la droga doméstica, como vimos, es de al menos 500 millones de dólares. Es un gran negocio que, debido a la simple lógica de acumulación capitalista, puede generar peleas por su concentración en pocas manos. Es decir, no es impensable que ciertos carteles logren erigirse luego de peleas violentas entre bandas locales. No serían carteles del tipo colombiano o mexicano orientados al tráfico internacional, sino más bien al doméstico, más parecidos al Primer Comando de la Capital (PCC) de San Pablo y especialmente a los tres grandes grupos en Río de Janeiro.

Tal vez la amenaza más peligrosa la constituye la diversificación criminal de las bandas. Como se vio en el capítulo V, hay una tendencia natural de ciertos gru-

pos que se inician en las drogas y luego diversifican el portafolio criminal. Se avanza hacia el robo sofisticado, la extorsión, la trata y el secuestro, con connivencia o directamente la participación de la policía, y en ocasiones de la política local y subnacional. Desde luego, este es un escenario extremadamente peligroso.

Argentina está muy lejos de estas amenazas, pero, a mi juicio, si el mercado doméstico sigue creciendo (una probabilidad mayor al 50% dado el grado actual de avance de la epidemia) y si la inacción de los gobiernos persiste, no es improbable que escenarios precisamente como los de Río de Janeiro y San Pablo sean lejanos. Es decir, sería más adecuado argumentar que nuestro espejo no es ni México ni Colombia, sino Brasil. Es claro que hay grandes diferencias con el país vecino, pero no es impensable que Argentina pueda terminar teniendo un escenario de versión aminorada del centro-sur de Brasil. Rosario ya tiene tasas de homicidios similares a las de Río de Janeiro y superiores a las de San Pablo. La violencia en Budge y las villas 1-11-14 y 21-24 en Capital, por ejemplo, tienen episodios similares a los de algunas favelas brasileras.

7. ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DEL CASO ARGENTINO

Argentina tiene un problema de drogas y de narcotráfico. En el país hay un consumo creciente de estupe-

facientes, existe una demanda suplida por una variedad de actores y bandas, y también transitan distintos tipos de drogas: precursores químicos para drogas de diseño y para la elaboración de clorhidrato de cocaína, marihuana hacia Chile y fundamentalmente cocaína hacia Europa y hacia México como ruta a Estados Unidos. Sin embargo, el mercado doméstico no es —al menos aún— muy vigoroso, ni por Argentina atraviesa una fracción muy significativa de la droga hacia los grandes centros de consumo mundial.

Argentina es en el mundo de las drogas un jugador más entre varios. La droga que pasa por el país lo hace porque el tráfico de personas y mercancías con Europa es bastante fluido, y porque los controles fronterizos y aduaneros son laxos, lo que abarata los costos. Si estos controles fueran férreos, seguramente subirían los precios; sin embargo, no sabemos si el tránsito se detendría. Un ejemplo contundente lo muestra Estados Unidos, que ejerce un fuerte control de su frontera sur, y sin embargo los carteles de la droga logran burlarlo y pasan 250 toneladas de cocaína al año. A lo máximo que podría aspirar Argentina si intensificara considerablemente estos controles, es a que una parte de la cocaína que se dirige a Europa buscase otros países intermediarios.

En cuanto al mercado doméstico, es difícil anticipar su evolución, aunque todo indica que la demanda de drogas irá en aumento. El país parece estar en una

etapa de expansión de la epidemia, pero podría llegar a estabilizarse como en muchos países europeos o como con algunas drogas (cocaína y ATS) en Estados Unidos. Una mayor intervención y control policial y judicial del narcotráfico seguramente elevaría los precios del mercado local (que, comparados a los valores internacionales, todavía tienen amplio margen para subir) y probablemente tendría un escaso efecto en la demanda. Mayores precios y demanda constante implican mayores utilidades para quienes ofertan la droga, y, por lo tanto, mayores incentivos para participar en el negocio. Como se ha observado en otros países, cuando las ganancias son cuantiosas, ni la aplicación estricta de la ley ni la violencia logran disuadir efectivamente la oferta.

Sin embargo, a pesar del crecimiento, los niveles de consumo de droga en Argentina no son los de mercados maduros, ni constituyen, a excepción del paco, un problema de salud pública catastrófico. Las tasas de mortalidad por efecto de la droga son muy bajas, y dos de las drogas más peligrosas y adictivas (heroína y metanfetaminas) tienen escasa circulación. La droga de mayor consumo es la marihuana, que tiene efectos nocivos menores comparada con las otras, y por supuesto la cocaína, que sí puede producir problemas de salud importantes, pero cuyo número de adictos es por ahora pequeño. En cambio, el paco, aunque sus tasas no son muy elevadas como por ejemplo el *crack*

en Brasil o el basuco en Colombia, tiene consecuencias devastadoras para la salud y perpetúa la marginalidad de sus usuarios. Este es el cuadro actual, pero no sabemos cuál podría ser en el futuro.

Entre los jóvenes en Argentina sí hay un serio problema de alcohol y un moderado problema de tabaquismo. Aunque estas sustancias son legales, a nivel de salud pública producen mucho más daño y cuantiosos costos sociales. Mueren muchísimas más personas por efecto del alcohol y el tabaquismo que por las drogas ilegales, y los costos de tratamiento de salud y de ausentismo laboral son infinitamente superiores.

El gran problema de las drogas ilegales, como se observó en los capítulos III a VII, es la violencia que puede producir, y la diversificación criminal de las bandas que se inician en el tráfico. Un mercado ilegal de al menos 500 millones de dólares genera necesariamente muchos incentivos a actores a tomar riesgos y, si es necesario, a utilizar la violencia. Aquí se empieza a observar que algunas bandas se consolidan (en Rosario, en el conurbano, en las villas de la Capital Federal) y compiten entre sí ocasionalmente utilizando violencia para proteger su porción del mercado o para expandirlo. Algunas bandas también se alían con otros actores e incurrir en el robo de automóviles, en la extorsión y la trata. En algunas ciudades del país, el mercado doméstico está generando pujas entre bandas por el control del microtráfico y

una diversidad de negocios violentos. Esto parece obedecer, como se vio en el capítulo v, al quiebre de equilibrios y cierta pérdida de control policial sobre los actores.

El gran peligro para Argentina es que este proceso se profundice, que las luchas por el control del mercado crezcan y que la violencia se descontrole a niveles desconocidos para el país. Adicionalmente, un peligro más serio aun es que la porosidad del financiamiento de la política provenga en algún caso del narcotráfico. Esto les podría dar más protección a las bandas criminales y la oportunidad para expandir la cartera delictiva. De todas maneras, la magnitud del mercado y muchos otros factores indican que Argentina muy probablemente no será ni Colombia ni México, pero sí podría alcanzar la violencia de varias ciudades de Brasil. No solo por las sustancias prohibidas, sino por un aumento de la actividad de bandas delictivas que estuvieron o están vinculadas al negocio de la droga.

Dentro del marco de la prohibición, una política racional contra las drogas y el narcotráfico debería tener en cuenta todos estos factores. La política pública debe priorizar el bienestar general y la seguridad, y maximizar la salud pública e individual.