

El fentanilo y las múltiples aristas de la diplomacia de las drogas

[Constanza Sánchez Avilés](#)



Fotografías de fentanilo, armas y otras drogas ilícitas incautadas en Puerto de Entrada Nogales-Mariposa, Arizona, Estados Unidos. (Kitra Cahana/The Washington Post/Getty Images)

¿Qué hay detrás del fenómeno del fentanilo y de las muertes por sobredosis asociadas al mismo?

El pasado 7 de julio, el secretario de Estado Antony J. Blinken ejercía de maestro de ceremonias en el [lanzamiento](#) de la Coalición Global para Abordar las Amenazas de las Drogas Sintéticas. Dicha Coalición constituye el más reciente escalón dentro de la estrategia internacional del Gobierno estadounidense para contener la llegada de fentanilo a los mercados ilegales en su territorio, que contribuya a reducir la grave epidemia que sufre este país en relación con el consumo de opioides y a las muertes relacionadas con sobredosis. Ministros de más de 80 países, así como representantes de organizaciones internacionales acudieron al llamamiento, y se reunirán de manera presencial en paralelo a la sesión de la Asamblea

General de las Naciones Unidas el próximo septiembre.

Pero había una ausencia muy notable: la de China. Ausencia que pone sobre la mesa los desafíos y carencias de la estrategia diplomática de Washington respecto al fenómeno del fentanilo y que, de no ser tenidas en cuenta, dificultarán -e incluso serán contraproducentes- para avanzar hacia respuestas humanas y sostenibles. Por un lado, aquellas relacionadas con el estado actual de las relaciones bilaterales tanto con China como con México, ambos países clave en la gestión de la producción, comercio y tráfico ilícito de opioides hacia Estado Unidos. Por otro, aquellas relacionadas con la insistencia en abordar el fenómeno del fentanilo con un enfoque profundamente sesgado hacia la [visión tradicional](#) de “guerra contra las drogas” y la tendencia de Estados Unidos a responsabilizar de sus propios problemas a otros países. A continuación, ofrecemos algunas claves y reflexiones desde la economía política de las drogas y las relaciones internacionales que contribuyan a un mayor entendimiento de la situación actual de esta *diplomacia del fentanilo*.

Usos lícitos y usos ilícitos del fentanilo. La génesis de una epidemia.

El fentanilo es un opioide sintético ampliamente utilizado con fines médicos para aliviar el dolor, en especial en procesos de cirugía, con pacientes oncológicos terminales o para tratar el dolor crónico. Comprender cómo este fármaco ha devenido el epicentro de los debates sobre la política de drogas en años recientes, y un importante asunto para las relaciones bilaterales de Estados Unidos con China y México requiere introducir algunas cuestiones de partida.

El fentanilo, sintetizado por primera vez en los 60, fue sometido a fiscalización internacional ya en 1964. Desde entonces, muchos de sus análogos, así como los precursores utilizados en su fabricación, han sido sometidos a control internacional y, por ende, están sujetos a restricciones en la mayor parte de países del mundo. La sustancia permaneció durante mucho tiempo lejos del foco de los debates internacionales, hasta que a mediados de la década de 2010, y con la [creciente preocupación](#) por el gran número de personas fallecidas por sobredosis en América del Norte, [se convirtió en objeto de atención](#).

El Instituto Nacional de Abuso de Drogas estadounidense (National Institute on Drug Abuse, NIDA por sus siglas en inglés) [estima](#) que más de 106.000 personas murieron por sobredosis relacionadas con las drogas en 2021 en el país. Entre ellas, más de 70.000 estuvieron relacionadas con opioides sintéticos distintos de la metadona, y principalmente con fentanilo. El secretario Blinken afirmó en su discurso de lanzamiento de la Coalición que dicha cifra se elevó hasta 110.000 personas en 2022, y de nuevo aproximadamente dos tercios estarían relacionadas con los opioides sintéticos. Blinken destacaba, además del gran drama humano y el gran impacto para las familias y las comunidades, el enorme coste económico para el

sistema de salud y el sistema de justicia penal estadounidense, que [ascendió en 2020](#) a casi 1,5 billones de dólares.

Sobran motivos, parece, para que esta cuestión se haya ubicado entre las principales prioridades de la agenda política estadounidense y, en cierto modo, Washington trate de alertar al resto de países de la comunidad internacional. En su discurso, Blinken apuntaba que Estados Unidos era una suerte de “canario en la mina de carbón”, dando a entender que el país estaba sufriendo, el primero, lo que estaba por llegar en el resto del mundo. Visión, como veremos, cuestionable.

El proceso que condujo a esta situación tiene orígenes bien identificados y conecta con cuestiones fundamentales de la cultura política y el modelo neoliberal estadounidense, muy en particular con la inexistencia de un sistema público de salud con cobertura universal y con la falta de control de las estrategias comerciales de las compañías farmacéuticas. Ya desde finales de los 90, empresas como Purdue Pharma [iniciaron agresivas campañas comerciales](#) para que se recetaran indiscriminadamente analgésicos como la oxicodona, incluso a pacientes que podrían haber sido tratados con fármacos no opioides, e incluso sin ninguna medicación. [La publicidad](#) de su medicamento estrella, el OxyContin, aseguraba que no generaba dependencia, y se generó un clima de prescripción indiscriminada, con la complicidad de las autoridades sanitarias gubernamentales y muchos médicos que recibían interesantes recompensas por ello. En un contexto, además, carente de asistencia médica gratuita, y donde muchas personas no cuentan con seguro médico, resulta más accesible acceder a un medicamento que realizar costosas sesiones de fisioterapia, por ejemplo. De este modo, miles de personas desarrollaron una dependencia a los opioides y, una vez se puso coto a las prescripciones médicas, acudieron al mercado ilegal para cubrir su necesidad, muchas veces con heroína. Dicha demanda cada vez más amplia fue detectada por algunos fabricantes y por grupos criminales, que identificaron una gran oportunidad de negocio y comenzaron a producir fentanilo y sus análogos para satisfacerla.

Las propias características de esta crisis hacen difícil que pueda replicarse en otros países de manera similar, en especial en aquellos con sistemas relativamente sólidos de salud pública y política social. Por ello, resultan muy desafortunadas las alarmas de algunos medios de comunicación en relación a la llegada del fentanilo a otros países, por ejemplo España, que se han [demostrado ausentes de evidencia](#). Más bien, parecería que [la estrategia estadounidense](#) parte de la exportación de una problemática propia al resto, y con ello de sus prioridades y visión. Algo, por otro lado, bastante habitual en la diplomacia de las drogas de Estados Unidos a lo largo del siglo XX.

Un mercado ilegal cambiante: El triángulo China-México-Estados Unidos.

Tal y como explica la Drug Policy Alliance (DPA), una de las principales organizaciones trabajando en el ámbito de las drogas en Estados Unidos, para entender cómo se ha llegado a este punto es [importante diferenciar](#) entre, por un lado, el fentanilo de uso lícito ampliamente utilizado bajo supervisión médica para gestionar el dolor y, por otro, el fentanilo fabricado de manera ilícita y que las personas compran en el mercado ilegal. A éste último es al que se hace referencia en el contexto de la crisis de sobredosis en Estados Unidos. Desde 2013, sostiene la DPA, el fentanilo se produce en laboratorios clandestinos y se ha entremezclado en la oferta ilegal de sustancias en América del Norte, llegando en algunas regiones del país a prácticamente reemplazar a la heroína.



Los análisis de los organismos internacionales parecen confirmar las oportunidades de negocio ya identificadas por los grupos criminales hace una década, y mucho antes por [algunas compañías farmacéuticas](#) con pocos escrúpulos. El último [Informe Mundial sobre Drogas](#) correspondiente a 2023 y publicado por la oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) aporta reflexiones interesantes respecto a las tendencias recientes de los mercados de drogas sintéticas. Dichos mercados que -salvo notables excepciones como las sustancias de tipo anfetamínico o el MDMA- tienden a concentrarse regionalmente, como es el caso del fentanilo de América del Norte, parecen ofrecer interesantes ventajas en términos de coste-beneficio para los grupos criminales dedicados a la producción y el comercio de drogas ilícitas (ventajas en relación a los mercados de sustancias de origen natural). La producción de drogas sintéticas requiere, por lo general, menos inversión tanto de recursos como de tiempo, es más fácil de trasladar de unas geografías a otras y en su transporte es más sencillo evitar el control de las autoridades de interdicción, control de fronteras y aplicación de la ley.

Además, recuerda la Oficina, la farmacología de las sustancias sintéticas también puede tener un impacto en las dinámicas de demanda y, por tanto, de oferta. En el caso del fentanilo, que se estima puede llegar a ser entre 25 y 50 veces más potente que la heroína, se traduce en términos de mercado en que con una menor cantidad de fentanilo puro se pueden sustituir grandes cantidades de heroína. Asimismo, la UNODC considera que el hecho de ocupar menos espacio también tiene ventajas en términos de tráfico a través de las fronteras internacionales,

que puede realizarse a través de vehículos o personas particulares, lo cual contribuye a reducir el precio al por mayor. Este parece haber sido el caso en Estados Unidos, [donde el precio al por mayor](#) del fentanilo producido ilegalmente descendió un 50% entre 2016 y 2021.

No suele la UNODC mencionar que una de las variables fundamentales de este comercio ilícito y sus grandes beneficios continúa siendo la opción política de la prohibición de estas sustancias, que al ser altamente demandadas por personas a las que se les ofrece poca o ninguna asistencia sanitaria y apoyo social, las aboca a recurrir al mercado ilegal. A pesar de este descenso en los precios, una demanda muy inelástica hace que el suministro de fentanilo, destinado a satisfacer los mercados estadounidenses, siga interesando a los grupos criminales dedicados a la producción y el comercio ilegal de sustancias.

Numerosos análisis [documentan](#) que a comienzos de la década de 2010, cuando el fentanilo comenzó a estar más presente en los mercados de drogas estadounidenses, éste provenía en su práctica totalidad de China. Hacia 2019, se detectó un [cambio de tendencia](#): cuando empezó a ser producido en México, utilizando precursores químicos procedentes de China. En una reciente [comparecencia](#) ante el Comité de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, la académica Vanda Felbab-Brown ofreció algunos hallazgos recientes de sus investigaciones en relación al mercado ilegal de fentanilo. Entre ellos, la especialista explicó que los cárteles mexicanos, en particular el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Jalisco Nueva Generación obtienen el fentanilo y los precursores utilizados en su manufactura de China. Lo sintetizan en México y lo introducen al mercado estadounidense bien sin adulterar, o bien mezclado con otras sustancias. Felbab-Brown también alertó de la proliferación de un tipo de farmacias en México, especialmente presentes en los principales centros turísticos internacionales, que parecen haberse especializado en la venta de sustancias análogas al fentanilo y otras similares, lo que agudiza el desafío para la salud pública.



La diplomacia del fentanilo . Nuevas discrepancias, antiguos debates.

Esta triangulación del mercado ilícito de fentanilo entre China, México y Estados Unidos no tardó en entrar en las agendas diplomáticas de los tres países, generando diversas fricciones respecto a quién es más responsable de la producción y el

tráfico ilegal y, por ende, de los cientos de miles de muertes por sobredosis en Estados Unidos.

En una de sus investigaciones recientes [publicada](#) en *Foreign Affairs*, Felbab-Brown explica cómo desde 2015 Estados Unidos ha venido presionando al gobierno chino para que incrementara los controles sobre el fentanilo y las sustancias análogas. Dichos esfuerzos parecieron dar sus frutos y en 2019 China introdujo restricciones a la producción de opioides sintéticos de todo tipo, así como a los principales precursores utilizados en su fabricación. No obstante, en una especie de *efecto globo* similar al que sucedió con los controles a la producción de cocaína en los 90 en los Andes, un incremento de las restricciones en China tuvo como consecuencia que los grupos criminales comenzaran a enviar sus precursores a México.

Como no podía ser de otro modo, la *diplomacia del fentanilo* se ha asentado sobre unas relaciones ya de por sí bastante erosionadas entre Estados Unidos y China, y en menor medida entre Estados Unidos y México. Así, la gestión de este fenómeno pone sobre la mesa cuestiones clave de la política de drogas y de las relaciones internacionales, que se vienen a posar sobre concepciones muy asentadas sobre el uso de drogas, las personas que las consumen y las respuestas políticas que han de configurarse. Por ejemplo, las discrepancias sobre si el origen del problema está en la demanda, como apuntan China y México, o es alimentado por la existencia de una oferta ilícita internacional, como sugiere Estados Unidos. Un debate clásico en política de drogas entre el Norte y el Sur global desde los 90, que parece no estar superado en algunos centros de poder.

Comentábamos al principio que China declinó la invitación a participar en la Coalición Global para Abordar las Amenazas de las Drogas Sintéticas. Las fricciones entre los gobiernos chino y estadounidense en este ámbito han sido frecuentes y la cooperación entre ambos escasa o casi nula. El pasado junio, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de China [emitió una declaración](#) en la que criticaba enérgicamente el arresto de ciudadanos chinos por parte de Estados Unidos, así como las acusaciones hacia empresas chinas por su supuesta implicación en el comercio ilegal de fentanilo. Calificándolas de detenciones arbitrarias y sanciones unilaterales, el portavoz acusó a Washington de “buscar chivos expiatorios” y de atacar y desprestigiar a Pekín utilizando “el fentanilo como pretexto”. Dichos comentarios se asientan además en un contexto de relaciones diplomáticas ya de por sí muy erosionado, especialmente desde la congelación de los diálogos entre ambos gobiernos tras la visita de Nancy Pelosi a Taiwán en agosto de 2022, lo que se traduce por ejemplo en la ausencia de un intercambio de información sobre las actividades de grupos criminales o el lavado de activos.

La cooperación entre Estados Unidos y México en esta materia ha sido algo más fructífera, pero también enfrenta importantes desafíos. Las reticencias del presidente, Andrés Manuel López Obrador, a reconocer la producción de fentanilo en su territorio no ofrece un alentador punto de partida. A pesar de que los datos de incautaciones apuntan en la dirección contraria, y

de que numerosas [investigaciones](#) y [análisis](#) como el del investigador Diego Jiménez parecen evidenciar la implicación de algunos cárteles mexicanos en la fabricación de fentanilo. Algunas medidas han sido bienvenidas por el Gobierno de Washington, como el [fortalecimiento de los controles](#) a los precursores químicos. Si bien, la limitada capacidad del Estado mexicano para contener las actividades de los cárteles hacen dudar de que supongan un cambio realmente palpable. Además, como [apunta](#) Rebeca Calzada, especialista en política y sociedad, existen importantes deficiencias en cómo las autoridades mexicanas están gestionando el fenómeno del uso del fentanilo en su propio país, con carencias de información considerables al respecto (por ejemplo, el Gobierno Federal canceló en 2022 la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco, principal fuente de información oficial en la materia) y disminuyendo el apoyo a los servicios de reducción de daños. Respecto a la cooperación con Estados Unidos en este ámbito, el Gobierno mexicano se muestra [más inclinado](#) que el chino a colaborar en materia de aplicación de la ley. No obstante, propuestas como la de declarar a los cárteles mexicanos como organizaciones terroristas, tal y como han solicitado los republicanos en el Congreso estadounidense, no contribuyen a consolidar la confianza mutua y a avanzar en la senda de las relaciones bilaterales horizontales.

Los desplantes que recibe Washington en su diplomacia del fentanilo no son tan sorprendentes si atendemos a los antecedentes. Más bien, parecerían una suerte de boomerang que se vuelve contra Estados Unidos quien, por muchas décadas, trató de imponer sus prioridades estratégicas e internacionales a través de la política internacional de drogas. Por ejemplo, con la exigencia de controles mucho más estrictos a las plantas de las cuales se obtienen los estupefacientes (hoja de coca, cannabis, adormidera) producidas en países en desarrollo, que a las sustancias de origen sintético manufacturadas por la industria farmacéutica del Norte global. La diplomacia de la drogas estadounidense ha sido un catalizador de graves violaciones de derechos humanos en otras partes del mundo, por lo que no le va a ser fácil gozar de la cooperación plena de China y México apelando a dejar a un lado, momentáneamente, los intereses geoestratégicos en nombre de la lucha antinarcóticos.

Hablemos más de las personas y menos de las sustancias.

La crisis que atraviesa la sociedad estadounidense en relación a las muertes por sobredosis merece una respuesta política y social urgente, pero en la dirección correcta e identificando las prioridades cuidadosamente. Para ello, es imprescindible ubicar en el centro de toda decisión a las personas y a las comunidades afectadas por el uso del fentanilo y sus análogos. En la política y la diplomacia de las drogas se tiende a ubicar en el foco del debate público a las *sustancias*, cuando urge adoptar enfoques integrales y respuestas a medio plazo basadas en la reducción de los daños y en los derechos humanos, a la vez que se atienden las cuestiones

más vitales e inmediatas como la prevención de sobredosis. El modelo neoliberal que está en la base tanto de la asistencia sanitaria y social como de la levedad de controles al sector farmacéutico en Estados Unidos está en la raíz de estas muertes, y su reforma exige un profundo cambio cultural y político respecto al papel del Estado y de lo público en la sociedad.

El hecho de que esta epidemia o crisis de los opiáceos esté teniendo lugar en Estados Unidos no es casual, ni es fundamentalmente la responsabilidad de los grupos criminales de otras nacionalidades que intentan hacer negocio con ellos en este país. Se trata principalmente de un problema de salud pública que se inició y se acentúa en un contexto de gran desigualdad y donde los servicios básicos que cualquier Estado de bienestar debería prestar a sus ciudadanos no son considerados como algo que deba estar a disposición de quienes lo necesitan, sino de quien pueda pagarlos. Tal y como apunta Sam Quinones, quien hace un exhaustivo análisis de la historia de la epidemia de los opiáceos en EE UU en su libro *Tierra de sueños*, el fenómeno del fentanilo y de las muertes por sobredosis asociadas al mismo está profundamente relacionado con la ausencia y la erosión de los lazos comunitarios y con el problema social de la soledad en este país.

Urge una diplomacia de la cohesión social, de los lazos comunitarios, de los servicios públicos. Una mejor política de drogas comienza con el avance de la igualdad social y del respeto a los derechos humanos de todas las personas, incluidas aquellas que usan drogas, incluidas aquellas que usan fentanilo (que, por cierto, no son zombies, son personas).

Fecha de creación

30 agosto, 2023