



**Terminando  
la guerra  
contra  
las drogas:**

**cómo ganar  
el debate  
en América Latina**



# **Terminando** la guerra contra las drogas



# Terminando la guerra contra las drogas:

cómo ganar  
el debate  
en América Latina



**TRANSFORM**  
DRUG POLICY FOUNDATION

## Transform Drug Policy Foundation

### Poniendo las drogas bajo control

Transform Drug Policy Foundation es un centro de investigación internacional sin fines de lucro establecido en 1996 con personal en el Reino Unido y, desde 2012, en México. Nos proponemos brindar, a los defensores de la reforma de la política de drogas y los tomadores de decisión, las herramientas que requieren para cambiar fundamentalmente nuestro enfoque hacia las drogas a nivel nacional e internacional, a fin de crear un mundo más saludable y seguro.

*Transform* surgió en respuesta a los fracasos cada vez más evidentes de las actuales políticas sobre drogas a nivel local y global. Llamamos la atención sobre el hecho de que la prohibición que pesa sobre las drogas es la causa principal de muchos de los daños a las personas, comunidades y naciones y que debe ser reemplazada por un control y una regulación efectivos, justos y humanos por parte de los gobiernos.

Proporcionamos críticas basadas en evidencias sobre la guerra contra las drogas, nuevas reflexiones sobre alternativas al régimen de prohibición actual y pericias respecto a cómo defender la reforma. Adicionalmente, trabajamos con un amplio rango de medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y profesionales a nivel mundial, asesoramos a gobiernos nacionales y organizaciones multilaterales, incluyendo a la Organización de los Estados Americanos, y ostentamos un estatus consultivo especial en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas.

### **Nuestra visión**

El fin de la guerra contra las drogas y el establecimiento de sistemas efectivos y humanos para la regulación de los mercados de drogas.

### **Nuestra misión**

Jugamos un papel clave en prestar apoyo a países para formar una coalición que invoque una reforma de las leyes sobre drogas en el escenario internacional hacia el año 2015.

## **México Unido Contra la Delincuencia**

### **15 años construyendo**

### **ciudadanía, seguridad, legalidad y justicia**

México Unido contra la Delincuencia es una asociación civil no lucrativa, no religiosa y ajena a los partidos políticos que, desde 1997, trabaja por la construcción de una ciudadanía efectiva en favor de la seguridad, la legalidad y la justicia. Nacida de una iniciativa ciudadana convocada por la Sra. Josefina Ricaño de Nava, el objetivo original de nuestra organización era buscar nuevas formas de organizar los esfuerzos de la sociedad para revertir la situación de inseguridad y no permanecer inactivos ante la creciente degradación del ambiente de convivencia en el país.

A lo largo de nuestros más de 15 años de experiencia en el campo de la seguridad, en MUCD hemos brindado atención a decenas de miles de víctimas, colaborado con gobiernos locales, estatales y nacionales y asesorado a organismos multilaterales. De la misma manera, hemos consolidado el programa de cultura de la legalidad más grande del país y recientemente nos erigimos como una de las organizaciones líderes en la reforma de la política de drogas a nivel nacional, regional e internacional.





### **Nuestra visión**

Tener una sociedad que pueda vivir y progresar con seguridad y tranquilidad en un marco de legalidad donde prevalezca el Estado de Derecho; con ciudadanos comprometidos con México, conscientes de su responsabilidad social, participativos y que exijan a las autoridades el cumplimiento de la ley, además de autoridades e instituciones profesionales, honestas y efectivas en los ámbitos de la seguridad y la justicia.

### **Nuestra misión**

Unir a la sociedad y ser un vínculo de ésta con las autoridades para sumar esfuerzos en favor de la seguridad, la legalidad y la justicia.

# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>15</b>
— Acerca de esta guía	15
— Cómo está estructurado este libro	18
<b>Sección 1</b>	
<b>Aspectos básicos</b>	<b>21</b>
— ¿En qué consisten la prohibición y la guerra contra las drogas?	21
— ¿Por qué esta política fallida ha resistido tanto tiempo?	25
— Se está generando un impulso. El cambio está empezando	28
— Las diferencias de opinión clave entre prohibicionistas y reformistas	32
<b>Sección 2</b>	
<b>Audiencias, terminología, marco conceptual y mensajes</b>	<b>35</b>
— Identificando a su audiencia	35
— Moral, ética y valores	37
— Tipos de audiencia	39
<b>Sección 3</b>	
<b>Estableciendo puntos en común como base para el diálogo y el debate</b>	<b>41</b>
Seis propósitos clave de la política de drogas.	
Todos queremos:	
— Proteger y mejorar la salud pública	44
— Reducir la delincuencia, la corrupción y la violencia relacionadas al fenómeno drogas	48
— Mejorar la seguridad y fomentar el desarrollo	49
— Proteger a los jóvenes y a los grupos poblacionales más vulnerables	50
— Proteger los derechos humanos	51
— Basar las políticas en evidencia sobre lo que funciona y produce el mejor balance costo-beneficio	54

#### Sección 4

### **Criticando la guerra contra las drogas** 59

- El fracaso de la guerra contra las drogas en sus propios términos 60
- Calculando los costos de la guerra contra las drogas 65
  - Amenazando la salud pública, propagando enfermedades y muerte 66
  - Socavando el desarrollo y la seguridad, alimentando el conflicto 68
  - Generando delincuencia y enriqueciendo a criminales 69
  - Socavando los derechos humanos 71
  - Promoviendo el estigma y la discriminación 73
  - Desperdiciando miles de millones de dólares, socavando las economías 75
  - Causando deforestación y contaminación 76

#### Sección 5

### **Los beneficios de terminar la guerra contra las drogas** 79

- Hablando sobre los beneficios de terminar la guerra contra las drogas 79
- Reducir, mitigar o eliminar los costos de la guerra contra las drogas 80
- Oportunidades creadas al terminar la guerra contra las drogas 82
- Perdedores y ganadores 83
- ¿Costos potenciales de la reforma? 85

#### Sección 6

### **Derribando la propaganda y los argumentos de la guerra contra las drogas** 87

- Éxito localizado 88
- Éxito localizado de corto plazo 89
- Éxito en términos de proceso 89
- Éxito en mediciones completamente insignificantes 90
- Éxito, pero sólo en comparación a un desastre previo 91

## Sección 7

<b>¿Cómo hablar de las alternativas?</b>	<b>93</b>
— Apelando a los puntos en común	96
— ¿Cómo podemos regular?	99
— Opciones para regular diferentes drogas	99

## Sección 8

<b>Hablando sobre...</b>	
<b>drogas en particular, derechos y libertades</b>	<b>103</b>
— Hablando sobre... alcohol y tabaco	103
— Hablando sobre... cannabis	112
— Hablando sobre... coca/cocaína/ <i>crack</i>	121
— Hablando sobre... derechos y libertades	128

## Sección 9

<b>Respondiendo a las inquietudes sobre el tránsito hacia la regulación legal</b>	<b>133</b>
— ¿Se incrementará el consumo?	134
— ¿Quién protegerá a los niños?	140
— ¿Tomarán las multinacionales, motivadas por las ganancias, el control de los cárteles?	143
— ¿Moral y mensajes?	145
— ¿Qué harán los narcotraficantes entonces?	147
— ¿Qué haremos cuando ocurran cosas malas?	149
— ¿Cómo llegamos allí?	151
— ¿Un salto al vacío?	152
— ¿No significan los tratados de ONU que la reforma es imposible?	156
— ¿Puede producirse la reforma sin la participación de Estados Unidos?	159
— Las instituciones del Estado no son lo suficientemente fuertes para regular las drogas	164

## Sección 10

<b>Síntesis de argumentos y lecturas clave</b>	<b>169</b>
— Un resumen conciso de los argumentos clave en favor y en contra de la reforma	169
— Referencias y otros recursos clave	181



# Introducción

---

## Acerca de esta guía

---

**La presente es una herramienta que busca ayudarle a construir y defender argumentos a favor de la reforma de la política de drogas. Está dirigida a tomadores de decisión, líderes de opinión y activistas de América Latina que, más allá de reconocer que la “guerra contra las drogas” ha fracasado, buscan influir en otros actores a fin de lograr un mayor respaldo al cambio.**

Haciendo uso de esta publicación, usted podrá:

- Re-enmarcar el debate y distanciarse de posturas polarizadas para llevar la discusión al campo de la reflexión racional sobre políticas públicas basadas en evidencias.
- Proporcionar el marco conceptual y la terminología necesarios para cuestionar, con confianza y claridad, las posturas más arraigadas del enfoque prohibicionista de “guerra contra las drogas”.
- Plantear argumentos sólidos para proponer políticas alternativas, incluyendo el tránsito hacia la regulación legal de los mercados de drogas.
- Tener a su alcance los hechos y elementos de análisis necesarios para apoyar esta posición; y
- Hablar con autoridad “moral” en un contexto de debate.

Este documento le proporcionará también los argumentos, enfoques y mensajes necesarios para abordar las inquietudes e intereses de diversas audiencias incluyendo: público en general, tomadores de decisión, activistas y organizaciones de la sociedad civil e incluso instituciones gubernamentales y grupos confesionales. Esto le permitirá no sólo ganar la discusión, sino también establecer nuevas alianzas para convertir el inigualable impulso en favor de la reforma en cambios concretos de políticas, tanto a nivel nacional como internacional.

La guía aquí presentada se construyó sobre la base de otros trabajos que han criticado el enfoque represivo hacia las drogas y han defendido la exploración de alternativas como la despenalización de la posesión y el consumo personal y la reforma de ciertos aspectos de la política prohibicionista. Sin embargo, dado que el debate público y político sobre la reforma se ha trasladado ya hacia audiencias mayoritarias en América Latina — impulsado principalmente por un deseo de reducir los daños emanados de la operación de bastos mercados criminales que dichas medidas no pueden solucionar-, fue necesario incluir también argumentos a favor de la regulación legal de los mercados de drogas.

Cabe señalar que dichos argumentos se basan en la experiencia de varios países y jurisdicciones que actualmente buscan la manera de regular legalmente el cannabis. Igualmente, esta publicación incorpora los hallazgos del “Informe sobre el problema de las drogas en las Américas”, publicado en Mayo de 2013 por la Organización de los Estados Americanos y con el que dicha instancia se convirtió en la primera entidad intergubernamental en explorar de manera significativa la regulación legal de los mercados de drogas como una opción legítima de política<sup>1</sup>.

Dada la velocidad con la que el contexto internacional se adapta a esta discusión, es de vital importancia que quienes defienden la reforma cuenten con los instrumentos necesarios para involucrarse en este debate

---

1 [www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/policy/default\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/policy/default_spa.asp)



de una manera positiva, coherente y significativa. Concientes de la escasez de literatura disponible para tal fin, este libro se propone llenar ese vacío y servir a los objetivos hasta aquí descritos.

Consideramos que **Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina** constituye un recurso sin lugar a dudas singular. Por un lado, es producto de los más de 15 años de experiencia de la Transform Drug Policy Foundation en la realización de campañas de incidencia política para impulsar la reforma y contribuir al debate — principalmente a través de publicaciones como **Herramientas para el Debate** y **Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para su regulación** — y por otro, se funda en los 15 años de experiencia de México Unido Contra la Delincuencia en el conocimiento práctico de la realidad latinoamericana y sus desafíos en materia de seguridad ciudadana. Finalmente, esta guía se nutre también de la invaluable contribución de un grupo de expertos de política de drogas y del apoyo de muchos otros grupos y colegas de América Latina (ver [Agradecimientos](#), pág.185).

No omitimos mencionar que concientes de la velocidad con la que el panorama político cambia y se adapta a las nuevas realidades, sabemos que el debate sobre drogas y los argumentos con los que defiende la reforma también deben transformarse. De tal modo que, para lograrlo, los invitamos a participar activamente de dicha transformación brindándonos retroalimentación, sugerencias y vínculos útiles para los portales virtuales que acompañan este libro: [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk) y [www.mucd.org.mx](http://www.mucd.org.mx).

---

## ¿Cómo está estructurado este libro?

---

**Esta publicación lo llevará de la mano a través de una serie de etapas que fueron desarrolladas de manera consecutiva para facilitar el entendimiento y construir los argumentos en favor de la reforma de acuerdo a su audiencia y entorno.**

- **Sección 1 – Aspectos básicos**

- ¿Qué es la prohibición?

- ¿Por qué se ha mantenido durante tanto tiempo?

- ¿Cuáles son las principales diferencias de opinión entre reformistas y prohibicionistas?

- **Sección 2 – Audiencias, terminología, marco conceptual y mensajes**

Esta sección le ayudará a identificar quién compone su audiencia así como a desarrollar y adaptar los mensajes para involucrarlas de manera constructiva.

- **Sección 3 – Estableciendo puntos en común como base para el diálogo y el debate**

Explica cómo encontrar puntos en común con sus audiencias como la base para una discusión constructiva.

- **Sección 4 – Criticando la guerra contra las drogas**

Explica cómo presentar una crítica concisa de los fracasos de la guerra contra las drogas.

- **Sección 5 – Los beneficios de terminar la guerra contra las drogas**

Muestra cómo presentar una visión inspiradora de los beneficios de construir un mundo post-prohibición.

- **Sección 6 – Derribando la propaganda y los argumentos de la guerra contra las drogas**

Describe cómo se malinterpretan las estadísticas y los procesos para pretender que el enfoque actual funciona.

- **Sección 7 – ¿Cómo hablar de las alternativas?**

Le otorga las herramientas para describir las alternativas a la prohibición con un enfoque particular en la regulación.

- **Sección 8 – Hablando sobre... drogas en particular, derechos y libertades**

Explora cómo abordar temas clave incluyendo discusiones específicas sobre alcohol, tabaco, cannabis y drogas derivadas de la hoja de coca así como el tema de los derechos y las libertades.

- **Sección 9 – Respondiendo a las inquietudes sobre el tránsito hacia la regulación legal**

Le prepara para apaciguar a sus audiencias en relación a un amplio rango de inquietudes comunes que podrían impedirles apoyar la reforma.

- **Sección 10 – Síntesis de argumentos y lecturas clave**

Esta sección le ofrece un resumen conciso de los argumentos clave en favor y en contra de la reforma para que usted pueda acceder a ellos de manera rápida.



# Aspectos básicos

---

## ¿En qué consisten la prohibición y la guerra contra las drogas?

---

**En teoría, cualquier actividad o producto puede ser prohibido por la ley. Específicamente, la actual prohibición de las drogas consiste en un sistema legal global, consolidado a través de los tratados de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 e incorporado a la legislación doméstica de más de 150 países. El sistema ordena sanciones criminales para la producción, suministro, posesión y consumo de ciertas sustancias psicoactivas, aunque las penalidades varían ampliamente entre los países.**

El propósito declarado de esta prohibición es reducir la producción, suministro y consumo de drogas controladas para, en última instancia, crear una “sociedad libre de drogas” — o como lo expresaba la estrategia a 10 años del Programa para el Control de Drogas de las Naciones Unidas en 1998: **Un mundo libre de drogas: ¡Podemos lograrlo!** No hace falta decir que tal meta no se logró y que, en su lugar, este enfoque ha tenido un altísimo impacto negativo, con un consumo de drogas a nivel global que no ha hecho más que incrementarse y un creciente tráfico ilegal que ahora constituye uno de los mercados no regulados más grandes del

planeta. La difundida criminalización y el castigo contra las personas que usan drogas implican también que la guerra contra las drogas es, en última instancia, una guerra contra las personas.

La prohibición actual de las drogas tiene sus orígenes en el llamado “Movimiento por la Templanza” de Estados Unidos que, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, llevó a la prohibición del alcohol desde 1920 y hasta 1932. Este experimento fracasó dramáticamente, y es bien sabido — en parte debido a las películas sobre Al Capone — que el régimen fue abolido porque resultaba costoso, contraproducente y porque generaba significativos daños en términos de salud y delincuencia. Como resultado de esta experiencia, emplear el término “prohibición” para describir la política actual en materia de drogas es una manera útil de destacar cuán similares son los problemas de la prohibición moderna y aquellos emanados del régimen que proscribió el alcohol.

Inicialmente, el Movimiento por la Templanza en los Estados Unidos surgió de la inquietud respecto a las maneras en que el alcohol contribuía a la destrucción de muchas sociedades de nativos americanos — e incluía prédicas religiosas que declaraban la inmoralidad de permitir que los “indios” consumieran licor. Ello dio legitimidad a la idea de que algunas drogas debían ser proscritas para algunas minorías raciales y, posteriormente, ayudó a afianzar la idea de que sociedades enteras podían ser destruidas por el uso de drogas.

Tras el fracaso de la prohibición del alcohol, grupos hasta entonces antagónicos — puritanos y estadounidenses de ascendencia alemana, italiana e irlandesa vs. agencias de gobierno — coincidieron en que las drogas que utilizaban las minorías raciales eran diferentes e inaceptables, al igual que quienes las consumían. Lo anterior, se tradujo en la adopción de actitudes y acciones abiertamente racistas contra grupos sociales específicos como los chinos que fumaban

---

La guerra contra las drogas es, en última instancia, una guerra contra las personas

---

opio, los afroamericanos que consumían cocaína y los mexicanos que fumaban marihuana. Tanto estos grupos como las drogas con las que se les asociaba fueron culpados de causar diversos males sociales, una historia que después se repetiría con los hippies y su consumo de drogas durante la década de 1960 <sup>2</sup>.

Ya en 1971, el presidente estadounidense Richard Nixon optó por describir dicha política como una “guerra contra las drogas” — una de las muchas metáforas militares empleadas por sucesivos gobiernos estadounidenses para referirse al tema — a fin de crear una retórica beligerante que le ayudara a obtener ventajas políticas a nivel doméstico. Fue una manera de fijar en la mente del público una imagen en la que tanto las drogas como las personas involucradas en su producción, suministro y consumo se erigían como los enemigos número uno de América. Y fue así también como se legitimó el uso de medidas extremas que de otro modo hubieran resultado inaceptables.

Pese a este enfoque prohibicionista — o más precisamente, debido a él — los problemas actuales relacionados a las drogas reflejan de manera muy similar las situaciones vividas durante la prohibición del alcohol... excepto que ahora incluyen muchas más drogas y un mercado ilegal inmensamente mayor y de alcance global, con su consiguiente rango de graves “consecuencias negativas no previstas” tal como han sido descritas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Consultar recuadro pág.64).

---

<sup>2</sup> Jay, M. Emperadores de Sueños: **Drogas en el Siglo XIX**, Dedalus, 2011, pp.196-207.

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), organismo a cargo de la fiscalización de las drogas a nivel global, ha identificado cinco “*consecuencias negativas no previstas*” derivadas del actual sistema internacional<sup>3</sup>:

1. La creación de un mercado negro criminal de proporciones considerables – con todos sus problemas concomitantes.
2. El “desplazamiento de las políticas” – principalmente ilustrado por la reasignación de recursos escasos del sector salud al de aplicación de la ley.
3. “El efecto globo” – que significa el desplazamiento, que no eliminación, de la producción, tránsito y suministro de drogas de una región a otra como consecuencia de la aplicación de la ley.
4. El “desplazamiento del consumo de sustancias” – que de manera similar al efecto globo se debe a la aplicación de la ley y donde el consumo no se elimina sino que se mueve a drogas diferentes.
5. La estigmatización y discriminación de las personas que usan drogas – previniendo que los consumidores que así lo requieren reciban tratamiento y apoyo.

Pero más allá de este reconocimiento hoy sabemos que semejante resultado era inevitable. Las dinámicas económicas básicas de prohibir una sustancia para la cual sigue existiendo una gran demanda son las mismas para el alcohol que para cualquier otra droga. Éstas impulsan el precio y los márgenes de ganancia disponible de modo que los delincuentes cuentan con suficientes incentivos para involucrarse en la industria y cubrir la demanda. Lo anterior, resulta en la obtención del mismo tipo de mercados ilícitos con el mismo tipo de problemas (para mayores detalles sobre la economía de las drogas consultar recuadro pág.64).

Finalmente, es importante comprender la distinción entre la prohibición como política — que impone un bloqueo absoluto de la producción, suministro y consumo de ciertas sustancias para el consumo no médico

<sup>3</sup> UNODC, 2008. Informe Mundial de Drogas. Cf. Capítulo 2 Sección 5. [En línea] Disponible en: [www.unodc.org/...2008/wdr08\\_execsum\\_spanish.pdf](http://www.unodc.org/...2008/wdr08_execsum_spanish.pdf).



o el uso no científico — y la prohibición como herramienta de regulación. En un esquema de mercados regulados, ciertas drogas y actividades se volverían legales mientras otras permanecerían prohibidas; así, la prohibición no es más que una herramienta para controlar actividades como, por ejemplo, la venta a menores de edad y la compra fuera de los establecimientos autorizados. La prohibición como política, por el contrario, es una postura absolutista y su derogación abre la puerta para una amplia variedad de opciones regulatorias que pueden resultar mucho más eficaces. Tal vez por ello observamos que desde que el alcohol fue regulado legalmente en Estados Unidos no se han producido significativos llamados para reinstaurar su prohibición. Para mayor información consultar Sección 7 [Cómo hablar de las alternativas](#) pág.93.

---

## ¿Por qué esta política fallida ha resistido tanto tiempo?

---

Pese al creciente consenso sobre el fracaso de la guerra contra las drogas, el debate en materia de políticas sigue siendo a menudo impulsado por intereses populistas, presiones geopolíticas<sup>4</sup> y titulares de diarios sensacionalistas que nunca benefician un análisis racional.

En lugar de ser tratado como un tema social o de salud, el consumo de drogas es aún presentado como una amenaza inminente a nuestros hijos, a la seguridad nacional y al entramado moral de nuestras sociedades. De este modo, el modelo actual de prohibición — impulsado por la criminalización — se diseña e implementa como una respuesta de emergencia que permite, a menudo, el empleo de retóricas populistas como la “mano dura” contra la delincuencia, la corrupción y el terrorismo.

---

<sup>4</sup> Estas provienen principalmente de Estados Unidos y otras organizaciones multilaterales en las cuales la influencia relativa de las políticas estadounidenses mantiene su fuerza. Más recientemente, éstas emanan también de países que defienden enfoques radicales hacia las drogas, como es el caso de Rusia.

Lo que pasa a continuación es la perpetuación de una lógica circular auto-justificatoria que sirve para apuntalar este enfoque; una en la cual los *daños relacionados a la política prohibicionista* — como el fortalecimiento del crimen organizado dedicado al tráfico de drogas, o las muertes producidas por el consumo de drogas contaminadas — son fusionados con los *daños derivados del consumo* con el único fin de reforzar la aparente amenaza de las “drogas”. Esto, a su vez, es empleado para justificar la continuación o intensificación de una guerra que es, en primera instancia, la causante de muchos de estos problemas.

La consecuencia es la creación de políticas que ignoran o suprimen de manera activa la crítica y la discusión científica; políticas completamente disociadas de las normas de salud pública y el desarrollo social que ignoran u omiten, entre otros, la evaluación basada en indicadores de salud y derechos humanos. Sin embargo, esta malinterpretación del problema y la renuencia a evaluar la efectividad de las respuestas, son el resultado de una serie de dinámicas políticas más amplias.

Muchos grupos de poder y sectores enteros han invertido un considerable capital político en “*combatir a las drogas porque son peligrosas*”. Esto con el fin de obtener réditos electorales derivados de asumir un enfoque “*enérgico*”, atractivo a ciertos segmentos del electorado, o de evitar ser acusados de “*débiles frente a la amenaza de las drogas*”. Igualmente, existe una inegable inversión financiera por parte de los sectores público y privado para crear, mantener y fortalecer la infraestructura en seguridad “necesaria” para lidiar con el problema de las drogas en nuestros países. De modo que la reforma de las políticas amenaza con perturbar el financiamiento y poder de numerosas entidades y grupos de interés que van desde el ejército y la policía hasta las compañías dedicadas a la construcción de cárceles y los sindicatos de custodios, por citar algunas.

El resultado es que, con más frecuencia de la que desearíamos, las prioridades de los gobiernos se tornan perversas y pierden relación con los intereses de los ciudadanos a los que se supone deben servir. De modo

que las fallas de estas políticas a menudo no constituyen una preocupación primordial para quien las implementa, mientras éstas no socaven otros intereses de índole predominantemente político. Siendo esta la realidad, a nadie sorprende que lo último que buscan los “prohibicionistas” sea analizar científicamente la efectividad real del sistema.

Semejantes problemas a menudo se ven complicados por la falta de comprensión de los tomadores de decisión, el público en general y los medios de comunicación respecto a la existencia y viabilidad de adoptar políticas alternativas. De hecho, hasta hace relativamente poco <sup>5</sup>, no existía una visión claramente expresada de cómo luciría un mundo post-prohibición, particularmente en relación a la regulación legal de los mercados de drogas y sus potenciales beneficios. Sin un plan respecto a cómo gestionar un mundo en el que las drogas fueran legalmente reguladas, el debate tendía a estancarse sin posibilidades de avanzar más allá del punto de acuerdo original: “tenemos un problema”.

Igualmente importante es la difundida percepción que existe en muchos de nuestros países sobre la intrínseca inmoralidad del consumo de drogas. Como resultado de ello, los argumentos relativos a la eficacia de la política de drogas, tal como se aplican normalmente para otras áreas del quehacer estatal, no han tenido la tracción necesaria y el pragmatismo basado en evidencias ha sido con frecuencia reemplazado por la fanfarronería moral.

Finalmente, debemos poner todos estos elementos en un contexto global. Estados Unidos, principal promotor de la guerra contra las drogas, ha gastado un enorme capital diplomático, militar y económico para preservar este sistema; en parte con el fin de emplearlo como un instrumento para perseguir metas más amplias de política exterior

---

5 Rolles, S. 2009. **Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para su regulación.** Transform Drug Policy Foundation. [En línea] Disponible en: [www.tdpf.org.uk/Spanish\\_blueprint\\_download.htm](http://www.tdpf.org.uk/Spanish_blueprint_download.htm).  
Consejo de Funcionarios de Salud de Columbia Británica, 2005. Un enfoque de salud pública en el control de las drogas. [En línea] Disponible en: [www.cfdp.ca/bchoc.pdf](http://www.cfdp.ca/bchoc.pdf).  
Colegio de Abogados del Condado King, 2005. **Control efectivo de las drogas: hacia un nuevo marco legal.** [En línea] Disponible en: [www.kcba.org/druglaw/pdf/EffectiveDrugControl.pdf](http://www.kcba.org/druglaw/pdf/EffectiveDrugControl.pdf).

y en otra para usarlo como excusa y justificación para la intervención en otros países. Al combinarse con el sistema de Naciones Unidas, específicamente diseñado para implementar y supervisar la prohibición, no es sorprendente que el enfoque punitivo de aplicación de la ley se haya arraigado e institucionalizado al punto de haberse vuelto prácticamente inmune al escrutinio.

La combinación de elementos hasta aquí descritos produjo que la guerra contra las drogas se percibiera como un componente inmutable del paisaje político antes que como una opción política entre un espectro de marcos legales y de alternativas posibles, muchos de los cuales, dicho sea de paso, ya existen para otras actividades y sustancias riesgosas. Pero las cosas están cambiando.

---

## Se está generando un impulso. El cambio está empezando.

---

A nivel global, la reforma de la política de drogas se está haciendo realidad (ver recuadro pág.31).

Este cambio ha sido impulsado, en parte, por el constatado fracaso estructural del enfoque actual y la manera asimétrica en que sus impactos se han difundido a nivel global (desde los Estados Unidos hasta Afganistán y más recientemente África Occidental tras la llegada del tráfico ilícito de cocaína). Lamentablemente, el factor que mejor parece explicar la reciente avidez por reforma es la crisis de seguridad que actualmente se vive en América Latina <sup>6</sup>. Una crisis provocada por burdos intentos por reducir la “amenaza de las drogas” que a cambio crearon un peligro mayor: el fortalecimiento de los cárteles de la droga y el incremento en los niveles de violencia y corrupción que los acompañan.

---

<sup>6</sup> Según la Organización de las Naciones Unidas, las Américas pueden dividirse en 4 sub-regiones: 1) Norteamérica 2) América Central, incluyendo a México 3) Sudamérica, y 4) el Caribe. “América Latina” o “la región”, en el contexto de este libro, se refiere a 2, 3 y 4.

Siendo América Latina una región eminentemente productora y de tránsito, la triste suerte que sobre ella recae responde tanto al enorme peso del consumo de drogas en Estados Unidos y Europa como al de las respuestas punitivas y los marcos legales que les declaran la guerra — respuestas que, por cierto, fueron también diseñadas por mandato estadounidense y europeo.

Así pues, tanto la escalada mortal de la violencia en México como el impacto ambiental de la erradicación de cultivos en Colombia y la agudización del conflicto en América Central son, en parte, la consecuencia negativa no deseada de una prohibición importada que socava las ya frágiles instituciones democráticas a lo largo de la región y representa una amenaza a la estabilidad del Estado en ciertas jurisdicciones. No es casualidad que siete de los ocho países más violentos del mundo se ubiquen en la ruta de tráfico de la cocaína, que va de los Andes hasta Estados Unidos <sup>7</sup>.

En pocas palabras, los costos de la guerra contra las drogas se han vuelto intolerables para América Latina. Pero esta crisis también ha creado oportunidades y ha abierto cierto espacio político para la exploración de alternativas, algo que hubiese sido impensable hace apenas un par de años. Este potencial de cambio se ha beneficiado también de la cada vez menor capacidad de Estados Unidos para imponer a otros países el enfoque de guerra contra las drogas debido, entre otras cosas, al creciente apoyo en favor de la legalización de la marihuana que se expresa dentro de sus propias fronteras y al relativo re-equilibrio de poder que se inclina en favor de América Latina.

Teniendo como escenario las arraigadas narrativas políticas e instituciones que fueron creadas para librar y perpetuar la guerra contra las drogas, el reto para materializar dichos cambios sigue siendo enorme. Sin embargo,

---

<sup>7</sup> El Economista, 2013. Reforma de la política de drogas: marcha lenta hacia adelante. [En línea] Disponible en: [www.economist.com/news/international/21578382-restless-politicians-are-changing-debate-about-narcotics-liberalisation-inching-forward](http://www.economist.com/news/international/21578382-restless-politicians-are-changing-debate-about-narcotics-liberalisation-inching-forward).

---

Ha llegado la hora de actuar en conjunto y aprovechar el momento histórico actual para terminar con esta guerra

---

los considerables impactos negativos de la prohibición ya han impulsado cambios telúricos en el debate — y cada vez más sobre las propias políticas — frecuentemente bajo el liderazgo latinoamericano. Este avance

trascendental se ha logrado a través de los continuos y valientes esfuerzos de un conjunto de actores entre los que destacan ONG, líderes de opinión y tomadores de decisión que, dispuestos a desafiar el *status quo*, se han pronunciado con fuerza por la exploración de alternativas más justas y efectivas.

Sin embargo, queda mucho por hacer. Pues para muchas personas, incluyendo la mayoría de la opinión pública en América Latina, la idea de la reforma aún va en contra de la “lógica” y requieren ser convencidas respecto a los potenciales beneficios de la regulación legal. Y es que, contrario a lo que se piensa, regular significa ejercer un mayor control sobre los mercados de drogas mientras que prohibir significa renunciar a esta posibilidad — ¡Y no al revés! —.

Es en este proceso de educación y sensibilización de la población que el liderazgo efectivo de la clase política resulta vital. Ha llegado la hora de actuar en conjunto y aprovechar el momento histórico actual para terminar con esta guerra. El mundo está escuchando y el cambio es posible, pero para lograrlo habremos de expresar nuestro mensaje de manera clara y efectiva a fin de ganar aliados y convencer a la opinión pública.

Eso es precisamente lo que esta guía pretende ayudarle a lograr.

## Evolución de la política de drogas a nivel global: un paisaje que cambia rápidamente

2008 UNODC reconoce por primera vez que la guerra contra las drogas ha generado *consecuencias negativas no previstas* <sup>8</sup>.

2009 Publicación del informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia <sup>9</sup>.

2010 Investigación académica muestra beneficios de la descriminalización de la posesión personal de todas las drogas en Portugal desde 2001.

2011 Las muertes relacionadas al combate frontal al crimen organizado en México, desde diciembre de 2006, superan las 50,000 personas. El aumento sostenido en esta cifra impulsará el debate mientras se hace más evidente el fracaso del enfoque de mano dura del presidente Calderón.

2011 Importante impacto internacional del informe de la Comisión Global sobre Política de Drogas <sup>10</sup>, elaborado por numerosos estadistas y personalidades internacionales, quienes abogan por la despenalización de la portación y el consumo de drogas mientras piden se permita la experimentación con modelos alternativos de regulación legal.

2011 Los presidentes de Colombia, Guatemala y México piden debatir alternativas a la guerra contra las drogas y sugieren explorar la regulación legal como opción en un llamado que será apoyado por los Presidentes de Costa Rica y El Salvador.

2012 Por primera vez, varios Estados miembros de la ONU rompen con la línea prohibicionista en la CND en Viena. Destaca el apoyo de República Checa al informe de la Comisión Global <sup>11</sup>.

2012 Los estados de Colorado y Washington en E.U. votan por la regulación legal de la producción, suministro y consumo de marihuana para uso recreativo, convirtiéndose en las primeras jurisdicciones en el mundo en aprobar tal medida. El número de estados que han despenalizado la posesión de cannabis aumenta a 17 y 20 cuentan con dispensarios de marihuana medicinal.

---

<sup>8</sup> UNODC, 2008: **Informe Mundial sobre Drogas**. Op. Cit.

<sup>9</sup> Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009: **Hacia un nuevo paradigma**. [En línea] Disponible en: [www.drogasedemocracia.org/Arquivos/declaracao\\_ingles\\_site.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/declaracao_ingles_site.pdf) (versión en español disponible).

<sup>10</sup> Comisión Global sobre Política de Drogas, 2011: **La guerra contra las drogas y el VIH/SIDA: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global**. [En línea] Disponible en: [http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/GCDP\\_HIV-AIDS\\_2012\\_SP\\_v3.pdf](http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/GCDP_HIV-AIDS_2012_SP_v3.pdf).

<sup>11</sup> TDPF, 2013: **República Checa apoya reporte de la Comisión Global sobre Política de Drogas en Comisión de Narcóticos**. [En línea] Disponible en: [transform-drugs.blogspot.co.uk/2012/03/czech-republic-backs-global-commission.html](http://transform-drugs.blogspot.co.uk/2012/03/czech-republic-backs-global-commission.html).

- 2012 Todos los países reunidos en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz (incluyendo España y Portugal) hacen un llamado para que la ONU replantee la política global sobre drogas.
- 2012 La ONU acuerda realizar una Sesión Especial de la Asamblea General en 2016 para analizar la política global sobre drogas.
- 2013 Bolivia se reincorpora a la Convención Unica de Estupefacientes de 1961 con una reserva sobre el cultivo de hoja de coca para fines tradicionales a pesar del “no” de E.U y otros 17 países.
- 2013 La OEA publica el “Informe sobre el problema de las drogas en las Américas”, documento en el se incluye un escenario que explora la regulación legal de ciertas drogas como alternativa viable <sup>12</sup>.
- 2013 Uruguay se convierte en el primer país en aprobar una ley para la “Regulación y el control de cannabis y sus derivados” para usos no médicos ni científicos.

---

## Las diferencias de opinión clave entre prohibicionistas y reformistas

---

Esta guía analizará en mucho mayor detalle los argumentos a favor y en contra del actual enfoque de fiscalización de drogas. Consultar Sección 1 [Resumiendo los argumentos](#) pág.169

Sin embargo, y a manera de introducción, es posible afirmar que las diferencias primordiales entre quienes defienden el enfoque actual y quienes abogan por la reforma son:

---

<sup>12</sup> OEA, 2013. Informe sobre **El problema de las drogas en las Américas**. [En línea] Disponible en: [www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/policy/default\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/policy/default_spa.asp).



Postura prohibicionista	Postura reformista
<p>La prohibición impide que las personas consuman drogas.</p>	<p>El régimen internacional de fiscalización de drogas tiene escaso efecto disuasivo. Los niveles de consumo son mayormente determinados por factores culturales/sociales y el consumo problemático se determina mayormente por la desigualdad y un escaso bienestar.</p>
<p>La implementación de la prohibición impide que las personas produzcan, trafiquen y distribuyan drogas.</p>	<p>La aplicación de la ley simplemente redirige la producción, tránsito y suministro de drogas a nuevas áreas, orienta a los consumidores hacia nuevas drogas y/o encarece la droga premiando a los narcotraficantes con mayores utilidades.</p>
<p>La meta debe ser desligar a todas las personas del consumo de drogas ilegales.</p>	<p>Las personas siempre han consumido drogas y siempre lo harán. Por ello, las políticas deben reconocer esta realidad.</p>
<p>Todo consumo de drogas es problemático.</p>	<p>La mayor parte del consumo de drogas no es problemático. Así como la gran mayoría de las personas que beben alcohol no son alcohólicas, la proporción más grande de personas que usan drogas no son adictas.</p>
<p>Las instituciones estatales en América Latina son demasiado débiles para regular adecuadamente las drogas.</p>	<p>Siempre será preferible aspirar a cierto nivel de regulación a no tener ninguno, tal y como demuestra la regulación de drogas legales como el tabaco. Además, el poder de los cárteles contribuye a socavar aún más la estabilidad de las instituciones.</p>
<p>La regulación legal simplemente supondría que los cárteles harían cosas peores en lugar de traficar drogas.</p>	<p>La regulación legal contribuiría a eliminar una de las áreas de oportunidad más importantes para el crimen organizado, restándole poder a los cárteles. De hecho, los cárteles ya están involucrados en otras actividades criminales.</p>
<p>La prohibición protege a los niños.</p>	<p>La guerra contra las drogas no protege a los niños, por el contrario, los expone a riesgos en múltiples aspectos.</p>
<p>La regulación legal equivaldría a dar un peligroso salto al vacío.</p>	<p>Actualmente regulamos con éxito muchas actividades y sustancias riesgosas. Es posible aprender de otros casos así como de otros países que han regulado exitosamente distintos aspectos del mercado de distintas sustancias.</p>

Postura prohibicionista	Postura reformista
La regulación legal supondrá que empresas multinacionales motivadas por la ganancia tomen el control de las drogas y promuevan su consumo.	La regulación legal significa que el Estado retoma la posibilidad de decidir quién vende qué drogas, cuándo, dónde y a quién así como de impedir la publicidad y determinar los precios.
La prohibición protege la salud.	Muchos daños a la salud asociados con el consumo de drogas ilegales son causados o exacerbados por la ilegalidad de estas sustancias, no por las drogas mismas. El caso de la prohibición del alcohol es, en este sentido, paradigmático.
Los consumidores de drogas renuncian a sus derechos humanos.	Los derechos humanos de cualquier persona son irrenunciables e inalienables.
Cualquier avance hacia la reforma significa rendirse ante la delincuencia.	La regulación supone retomar el control de los mercados de drogas que la prohibición ha puesto en manos de los delincuentes.
La prohibición envía un fuerte mensaje moral: “el consumo de drogas es incorrecto e inaceptable”.	La regulación es moralmente justificable porque salva vidas, protege a los más vulnerables y evita las injusticias y daños sociales del prohibicionismo.
El sistema ONU y el poder de E.U. hacen que la reforma sea imposible.	La reforma ya se está produciendo y América Latina la está liderando.
Las drogas son peligrosas y por eso son ilegales.	Las drogas son peligrosas. Por eso deben ser reguladas por el gobierno y no estar en manos de delincuentes.

# Audiencias, terminología, marco conceptual y mensajes

**El primer paso para ganar un debate y convencer a las personas de apoyar la reforma consiste en adaptar el mensaje a la audiencia planteándose las siguientes preguntas: ¿Quién es su audiencia? ¿Qué quiere que hagan después de escucharlo? ¿Qué contenido y tono debe emplear?**

**Distintos grupos y personas tendrán inquietudes, intereses, creencias y motivaciones diferentes. Esta sección le ayudará a determinar a quién se dirige realmente y a adaptar su terminología, argumentos y mensajes adecuadamente.**

---

## Identificando a su audiencia

---

A menudo, ya sea a través de la televisión, la radio, la prensa o en un evento público, usted se dirigirá a un segmento diferenciado de la sociedad — ya sea una institución académica o profesional, un grupo político, una congregación religiosa o un grupo demográfico. Incluso en una intervención en los medios de comunicación, es deseable apelar a una sección de los oyentes o espectadores. Particularmente en los debates

difundidos masivamente, vale la pena recordar que la persona que lo está entrevistando o contra quien usted está debatiendo *no representa necesariamente a la audiencia a la cual usted se dirige*.

Una vez identificada la audiencia, es importante comprender cuál es el punto de vista de este público sobre la prohibición y, en consecuencia, definir qué argumentos tendrán mayor éxito para convencerles o cuándo es apropiado hacerles perder terreno en el debate. Para ello, es crucial considerar cuál es su visión del mundo en relación a aspectos morales, éticos y valorativos así como determinar cuáles son sus potenciales prioridades personales y cómo éstas difieren de las suyas.

Comprender estas diferencias nos ayuda a entender por qué nuestros argumentos a veces no son recibidos como creemos que deberían serlo y, a su vez, será de utilidad para dar forma al tono y al contenido de su presentación. Felizmente, el debate sobre la reforma de la política de drogas es de tal naturaleza que usted podrá presentar argumentos desde una variedad de trincheras: desde la justicia social de la izquierda hasta el orden legal de la derecha, o incluso desde una perspectiva libertaria. De este modo, en cualquier debate le será posible emplear, por ejemplo, argumentos que normalmente son considerados “derechistas” para confrontar a alguien perteneciente a ese sector político.

Por lo anterior es preciso considerar cuán diferente sería el enfoque que usted emplearía para debatir con un empresario liberal ubicado en la frontera entre México y E.U. — cuya familia probablemente corre importantes riesgos de seguridad y cuyos medios de vida están siendo destruidos por los cárteles pero quien sabe poco sobre la reforma — en comparación a cómo abordaría a un sacerdote socialmente conservador — alguien que trabaja con niños en condiciones de pobreza en una región donde se cultiva la hoja de coca y a quien le preocupa la inmoralidad del consumo de drogas y el potencial aumento en el consumo que podría generar la regulación.

Este tipo de reflexión incluye también pensar qué cita o qué personajes aludir, de entre el amplio espectro disponible, a fin de convencer a su audiencia de que lo que usted propone es sensato y forma parte de una corriente de opinión mayoritaria. También le puede ayudar a determinar si otra persona o grupo constituye un mensajero más apropiado que usted para captar a ciertas audiencias. Para mayor información consulte la sección [Partidarios de la Reforma](#) en [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk).

---

## Moral, ética y valores

---

La prohibición global que pesa sobre las drogas está parcialmente arraigada en un deseo loable por abordar los riesgos reales que las drogas ilegales pueden causar. Pero esta motivación, originalmente legítima, no sólo ha sido empleada para presentar como “mala” a cualquier persona que consuma drogas sino que al mismo tiempo confiere una autoridad moral clara y directa a quienes apoyan la prohibición — y presenta a quienes nos oponemos como irresponsables en términos éticos y políticos. Definir la prohibición más estricta como la postura política de mayor calidad moral lleva a algunas audiencias a creer que siquiera el acto de analizar o cuestionar la prohibición es un acto inmoral, mientras hace aparecer a quienes cuestionan dichas políticas como partidarios de las drogas y de los traficantes.

Debido a que lo que una audiencia considera como moralmente correcto casi siempre invalida cualquier evidencia o argumento que uno pueda presentarles, este tema debe ser abordado de diferente manera. Por ejemplo, como lo expresa Jonathan Haidt, en ciertos contextos políticos puede funcionar tener en cuenta que el fundamento moral de los liberales tradicionales es la *“justicia y la compasión”* mientras que el de los conservadores tradicionales es el de la *“lealtad, la autoridad y la santidad”*<sup>13</sup>. De este modo, y aunque la mayoría del contenido de esta guía esté escrito

---

<sup>13</sup> Tal como ha sido identificado en el libro de Jonathan Haidt *La Mente Intachable*.

---

La respuesta más adecuada frente al consumo de drogas es aquella que minimiza los daños y maximiza el bienestar de las personas y la sociedad

---

desde una perspectiva liberal, los partidarios de la reforma podrán optar también por utilizar la terminología conservadora de los defensores del status quo para presentar argumentos a favor de la regulación legal, de tal manera que su mensaje tenga más atractivo para audiencias conservadoras.

Si bien es cierto que abordar este tema puede ser muy desafiante, un primer paso útil para casi todas las audiencias puede ser trazar una distinción entre la moralidad de consumir drogas y lo que constituiría una respuesta moral en términos de políticas públicas ante la realidad del consumo. Nosotros sostenemos que la respuesta más adecuada frente al consumo de drogas es aquella que minimiza los daños y maximiza el bienestar de las personas y la sociedad en su conjunto. Para mayores detalles, consulte Sección 9 [Respondiendo a inquietudes sobre el fin de la guerra contra las drogas](#) pág.133.

En el contexto latinoamericano, es importante comprender que la mayoría de las audiencias se identifican también con valores determinados por la religión y la cultura. De la misma manera, resulta clave entender y saber dimensionar la influencia de los valores católicos sobre la política y la sociedad así como la marca del autoritarismo que, tras décadas de opresión, aún define los términos de muchas discusiones.

Es importante señalar que las élites políticas, gobiernos y partidos políticos en nuestra América Latina no siempre pueden ser diferenciados utilizando categorías tradicionales como “liberales” y “conservadores”. Por el contrario, los valores al interior de estas organizaciones varían de acuerdo a la temporalidad, el contexto y el tema, de manera que no es extraño encontrar diversas “izquierdas” al interior de la izquierda o diversas “derechas” al interior de la derecha — lo mismo que progresistas conservadores y conservadores progresistas. La distinción se hace aún más complicada durante tiempos electorales, cuando unos y otros pueden

transgredir los límites de su ideología en función del establecimiento de alianzas o bien condicionar negociaciones políticas y legislativas en función de intereses políticos de más largo alcance.

---

## Tipos de audiencia

---

Más allá de otras consideraciones, las audiencias pueden dividirse en cuatro categorías principales:

- **Los apasionados de la prohibición.** Aunque es cierto que hasta las personas más sorprendentes pueden cambiar su punto de vista, a veces puede resultar inútil intentarlo cuando uno se enfrenta a audiencias cuyos compromisos ideológicos están tan arraigados que siempre sostendrán que “cualquier consumo de drogas es inmoral” y a quienes ningún volúmen de evidencia será suficiente para hacerles cambiar de parecer. Es como intentar debatir sobre evolución con creacionistas. Puede intentarse, sí, pero en ocasiones lo más prudente es tomar la decisión estratégica de dirigir sus energías hacia otras audiencias.
- Partidarios del ***status quo* por “default”**. Un grupo de personas más numeroso apoya la prohibición porque no conoce los argumentos en favor de la reforma o porque simplemente no están familiarizados con el tema. Aquí el reto consiste en hacerles reflexionar sobre el fracaso de la guerra contra las drogas (particularmente en lo que toca a las personas, grupos o intereses que importan a su audiencia) y, en un segundo momento, en presentar una visión creíble de un mundo post-prohibición. El objetivo es lograr la comprensión de la postura reformista, que desafía la primera intuición al respecto. Tras una reflexión adicional, la mayoría de las personas entienden “el punto” por lo que usted estaría “plantando una semilla”.

- **Partidarios de la reforma que aún están inciertos sobre las alternativas.** Se trata de un grupo de personas que entienden la crítica y saben que el cambio es necesario pero aún no están convencidos de las alternativas propuestas. Este es un territorio fértil para la creación de mensajes que infundan confianza, disipen malentendidos y temores comunes sobre la regulación y planteen los beneficios de la reforma.
- **Defensores de la guerra contra las drogas desde una postura escéptica.** Finalmente, existen aquellos cuyos fines no están determinados por la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos comunes y corrientes. Aquí se incluye a ciertos políticos o agrupaciones políticas que, impulsados por un deseo de mantener o expandir asignaciones de poder o presupuesto, defienden la prohibición de las drogas de la misma manera que quienes tienen un interés financiero en mantenerla vigente. Al igual que con los partidarios evangélicos más sinceros de la prohibición, no tiene mucho sentido tratar de cambiar sus puntos de vista pues lo más probable es que ya sepan que usted tiene razón. Sin embargo, usted puede valerse de la presentación para plantear argumentos ante una audiencia más amplia lo mismo que para introducir, de manera pública y privada, argumentos en favor de la reforma que incrementen su responsabilidad frente a otras audiencias por cuanto ya no podrán afirmar que desconocen los hechos o las propuestas de alternativas disponibles. La presión institucional también puede suponer que se sientan incapaces de expresar puntos de vista personales, razón por la cual muchos políticos apoyan la reforma sólo antes de asumir el poder o luego de retirarse de la política.



# Estableciendo puntos en común como base para el diálogo y el debate

**Esta sección le explicará cómo encontrar puntos en común con sus oponentes o audiencias a fin de que éstos puedan servirle para demostrar que todos compartimos las mismas preocupaciones y queremos obtener los mismos resultados. Encontrar las coincidencias le ayudará a brindar una base positiva para explorar el debate, tanto al evaluar si los modelos actuales de políticas cumplen con los propósitos compartidos como al explorar maneras en las cuales otros enfoques funcionarían mejor. También puede resultar una manera útil para exponer públicamente a quienes no buscan priorizar la minimización de daños y la maximización del bienestar, tal como se planteó anteriormente.**

A fin de convertir los debates en diálogos constructivos y no en batallas entre adversarios, hemos encontrado útil preguntar: *“¿cuáles son los objetivos de las políticas en los cuales todos podemos estar de acuerdo? ¿cuáles deben ser nuestros principios guía?”*. Establecer los propósitos y principios compartidos desde el inicio del diálogo puede distender un conflicto innecesario al apelar a las inquietudes compartidas por todos los participantes y al generar cierto margen para la discusión constructiva.

---

¿Cuáles son los objetivos de las políticas en los cuales todos podemos estar de acuerdo? ¿Cuáles deben ser nuestros principios guía?

---

También clarifica de inmediato que sus motivaciones son genuinas y ayuda a prevenir que los oponentes lo ataquen con argumentos caricaturescos como afirmar que usted está “a favor de las

*drogas*”.

Al cubrir temas relacionados a las drogas, los medios de comunicación a menudo buscarán presentar puntos de vista polarizados u opuestos ya sea para cumplir con el requisito editorial de proporcionar visiones “equilibradas” o, con más frecuencia, para crear las confrontaciones dramáticas que impulsan una mayor sintonía. No se sienta presionado a complacer la necesidad de un periodista por mostrar dramatismo — la prioridad debe ser siempre desafiar las concepciones erróneas sobre la reforma, no ofrecer entretenimiento. En el largo plazo, la conciliación y la construcción de puentes entre posiciones “opuestas” ofrecerá siempre mayores posibilidades de impulsar el debate que el conflicto, este último “calentando” los ánimos pero no “iluminando” el camino.

El enfoque prohibicionista se ha concentrado históricamente en el propósito de reducir el consumo de drogas con la meta última de lograr “un mundo libre de drogas”. A menudo todos los demás fines se subordinan a éste primero, validando de alguna manera la falacia de que todo consumo de drogas ilegales es dañino y socialmente corrosivo. Pero al enfocarse de manera demasiado estrecha en la reducción del consumo, o al asumir erróneamente que bajo la prohibición el consumo de drogas será menor que bajo otros marcos legales, el enfoque prohibicionista puede marginar o desaparecer algunas metas más amplias de las políticas que permitirían reducir daños sociales y de salud en general.

En pocas palabras, es importante enfatizar que *el propósito general de las políticas sobre drogas (y de hecho, de casi cualquier política) debe ser minimizar los daños sociales y de salud y maximizar el bienestar.*

Como punto de partida, hemos identificado seis propósitos específicos al interior de este objetivo que sirven precisamente para reducir los daños relacionados a la producción, tráfico, suministro y consumo de drogas. En principio, no debería ser difícil lograr acuerdos sobre estos fines<sup>14</sup> — al menos con aquellas audiencias cuyas inquietudes son genuinas.

### Seis propósitos clave de las políticas sobre drogas

Todos queremos:

- Proteger y mejorar la salud pública;
- Reducir la delincuencia, corrupción y violencia asociadas al fenómeno “drogas”;
- Incrementar la seguridad y el desarrollo;
- Proteger a los jóvenes y a los grupos más vulnerables;
- Proteger los derechos humanos;
- Basar las políticas en evidencias y producir el mejor balance costo-beneficio.

Las políticas deben hacer una distinción entre los daños relacionados al consumo de drogas y aquellos relacionados a las políticas de drogas.

Todas las drogas conllevan riesgos asociados a su consumo y todas las políticas conllevan riesgos asociados a su implementación. Existe evidencia abrumadora que muestra que las políticas prohibitivas generan enormes daños, no sólo para los consumidores (por ejemplo, vía la adulteración de las drogas) sino también en relación a la producción y el suministro (por ejemplo, alimentando el crimen organizado, e incrementando significativamente la violencia y la población carcelaria).

A los prohibicionistas les gusta fusionar los daños relacionados al consumo de drogas, que existirían bajo cualquier enfoque, con aquellos relacionados a las políticas, lo cual confunde los temas. Diferenciarlos

---

<sup>14</sup> Desde luego, existen otras metas que serán relevantes para ciertos diálogos sobre temas específicos.

crea una plataforma más sólida para el debate y la discusión. Los daños relacionados a las políticas son explorados en mayor detalle en la Sección 2 pág.35.

---

## Propósito 1

### Todos queremos proteger y mejorar la salud pública

---

**La prohibición crea daños de salud. La regulación ofrece protección. Consultar también [Criticanado la guerra contra las drogas](#) pág.59 y sección sobre salud en pág.66.**

Este propósito también puede ser enmarcado, desde una perspectiva más reactiva, como “minimizar el consumo problemático de drogas y los daños relacionados a la salud, incluyendo las muertes relacionadas a drogas”.

Aunque este concepto parece incontrovertible, en realidad desafía un principio central de las políticas actuales: que *todo* consumo de drogas es problemático. Tal aseveración ignora el hecho de que los consumidores problemáticos de drogas, definidos por la necesidad de una intervención sanitaria, social o penal, constituyen en realidad apenas una pequeña fracción de la población que usa drogas<sup>15</sup>. La inmensa mayoría de los consumidores no causan daños significativos ni a sí mismos ni a terceros y, de hecho, afirmarían que obtienen beneficios de su consumo. Así, el uso de drogas debería constituir sólo una preocupación marginal para los gestores de políticas, concentrándose sólo en acciones para prevenir que éste avance hasta convertirse en consumo problemático. Usted puede emplear la distinción entre uso y abuso de alcohol para ilustrar fácilmente

---

<sup>15</sup> El Informe Mundial de Drogas de UNODC para 2007 estima que sólo el 12.5% del total de consumidores de drogas son “problemáticos”. Disponible en: [www.unodc.org/.../data.../WDR-2007-exsum-es.pdf](http://www.unodc.org/.../data.../WDR-2007-exsum-es.pdf).

ente punto — aunque si la preocupación consiste en una oposición “moral” a toda sustancia intoxicante, este argumento puede no convencer a su audiencia.

Asegurar una provisión adecuada de apoyo y tratamiento a las personas que así lo requieren es otro elemento clave en el cual todos podemos estar de acuerdo. Es importante aclarar que la reforma de la política de drogas no *desafía* sino que *complementa* las medidas de salud pública más eficaces entre las que se incluye la prevención, el tratamiento y la reducción de riesgos y daños. La aplicación de medidas punitivas contra personas que consumen drogas, y la permisividad con la que actualmente dejamos que los criminales controlen el tráfico de drogas, incrementa los riesgos a la salud y crea obstáculos prácticos y políticos para responder efectivamente al uso problemático de sustancias.

Un enfoque integral basado en principios de salud pública y derechos humanos también contribuirá al desarrollo de estrategias gubernamentales que sirvan para enfrentar otros retos en el campo de las drogas. Estas estrategias incluyen la prevención o reducción del abuso de sustancias legales (incluyendo el alcohol, tabaco e inhalables), nuevas sustancias psicoactivas (los llamados “*legal highs*”), y el consumo creciente de estimulantes como el crack y la pasta base de cocaína (consultar pág.121) o las metanfetaminas. Resaltar este punto le puede ayudar a arraigar el debate sobre la reforma en las inquietudes más inmediatas para la comunidad o el grupo político al que se dirige. Consultar la Sección 4 [Critizando la guerra contra las drogas](#) pág.59.

*Bajo este amplio propósito de proteger y mejorar la salud pública, existen otros principios que usted puede plantear para su discusión:*

## El consumo de drogas es primordialmente un tema de salud pública y social

A menudo se plantea que las drogas constituyen primordialmente un tema de salud pública. Este es un punto útil a enfatizar porque resalta cuán anómala es la condición de las drogas prohibidas en el contexto de las políticas de salud más generales. Ello plantea las siguientes cuestiones:

- Si las drogas constituyen primordialmente un tema de salud ¿por qué la principal respuesta a este fenómeno proviene del campo de la justicia penal, empleando a la policía y las fuerzas armadas en lugar de recurrir a profesionales de la salud?
- ¿En qué otras áreas de la salud pública criminalizamos a los pacientes a quienes nos proponemos ayudar?

Las drogas constituyen un tema que atraviesa una serie de áreas del quehacer estatal, pero para las drogas ilegales el equilibrio se ha inclinado hasta el punto en que las consideraciones de salud pública se han visto marginalizadas por un enfoque excesivo de aplicación de la ley — tal como lo ha advertido la propia UNODC<sup>16 17</sup>.

### Todo consumo de drogas conlleva riesgos

Aclarar este punto desde un inicio establece una distancia entre usted y cualquier idea preconcebida o estereotipo sobre la posición de los

<sup>16</sup> “El mercado negro criminal en expansión obviamente demandaba una respuesta proporcional de las fuerzas de la ley, así como mayores recursos. La consecuencia era que la salud pública era desplazada a un segundo plano, donde recibía más atención en términos de declaraciones retóricas, pero no en la práctica”. Antonio María Costa, **Making drug control ‘fit for purpose’: Building on the UNGASS decade [Adecuando el control de drogas a sus fines: Consolidando en la década de UNGASS]**, ONUDD, 2008. [www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf](http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Session51/CND-UNGASS-CRPs/ECN72008CRP17.pdf) (disponible en español).

<sup>17</sup> Este cambio se refleja en la evolución de las convenciones sobre drogas de las NN.UU. – la convención de 1961 fue enmarcada como una respuesta a la amenaza de las propias drogas, donde la adicción era descrita como un “mal” que debemos “combatir”, preparando el terreno para el discurso de la “guerra contra las drogas” que siguió. En contraste, la convención de 1988 constituía una respuesta a la amenaza de la participación del crimen organizado transnacional en los mercados de drogas ilícitas resultantes.

reformistas como “*partidarios de las drogas*”, “*defensores*” de las mismas o quienes afirman que el consumo de drogas no tiene riesgos. Ello también neutraliza muchos argumentos anti-reforma que giran en torno a hechos y anécdotas chocantes y horrorizantes sobre cuán peligroso es el consumo de drogas. Dejarse arrastrar por debates sobre los riesgos relativos de las drogas a menudo actúa como una distracción respecto a temas más importantes, particularmente debido a que tales debates rara vez producen resultados útiles. Naturalmente, cada uno de los bandos presentará evidencias que apoyen su posición y la audiencia no se hará más sabia al presenciar este intercambio.

El hecho de que todo consumo de drogas involucre riesgos, no significa por cierto que todo consumo de drogas implique daño. Un riesgo implica simplemente una *probabilidad* de que ocurra un daño y, aunque esta probabilidad puede ser bastante reducida (particularmente cuando las personas conocen qué están consumiendo y cuentan con información adecuada) nunca equivale a cero.

Es más importante aclarar que el núcleo del argumento para regular efectivamente las drogas reside en la realidad de los riesgos que implican: *necesitamos regular las drogas porque son riesgosas, no porque sean seguras*. Y es que sin importar cuán riesgosas sean dichas sustancias, éstas siempre lo serán *más* cuando son producidas y vendidas por criminales. De modo que si una droga es relativamente segura, debería estar legalmente regulada y controlada. Y aunque no resulta tan obvio, si una droga es relativamente peligrosa, también debe ser legalmente regulada y controlada.

---

## Propósito 2

# Todos queremos reducir la delincuencia, la corrupción y la violencia relacionadas a fenómeno drogas

---

**La prohibición crea delincuencia y delincuentes — como sucedió durante la prohibición del alcohol. Consultar secciones relacionadas en págs. 68-69.**

Este propósito es particularmente importante donde los temas que rodean la violencia relacionada al tráfico de drogas constituyen la preocupación dominante. Un tema clave a destacar, tal como se ha explorado anteriormente, es la distinción entre los daños relacionados al consumo de drogas y aquellos asociados a las políticas, las leyes y su implementación.

El propósito general incluye la minimización tanto de las actividades delictivas asociadas con la producción y suministro de drogas, como aquellas alteraciones del orden público relacionadas al consumo de drogas. Aunque ambos fenómenos están vinculados, existe una importante distinción entre las molestias al orden público causadas por la intoxicación (abrumadoramente originadas por el alcohol) y los problemas mucho más significativos provocados por la operación de mercados criminales. Estos mercados ilegales son creados o alimentados directamente por la guerra contra las drogas — a partir de la colisión entre estrictas prohibiciones y altos niveles de demanda combinados con las oportunidades económicas que ello genera para el emprendedurismo criminal.

Otro aspecto que ha resultado útil para convencer a tomadores de decisión es el argumento de que la regulación puede devolver control al Estado. Este control se expresa tanto a través de intervenciones directas como a través del manejo de información. Bajo un marco regulatorio legal, el Estado dispondrá de mucha mayor información en relación a la producción, distribución, consumo y dimensión real de los mercados



de drogas, algo que no posee en la actualidad. Esta mayor información y control presentan una oportunidad para abordar mejor los principales desafíos institucionales que enfrentan muchos países en América Latina: seguridad ciudadana, combate a la criminalidad organizada transnacional, prevención del delito, reforma policial y judicial, impunidad y desconfianza en las instituciones. Consultar Sección 9 [Respondiendo a inquietudes sobre el fin de la guerra contra las drogas](#) pág.133.

---

### Propósito 3

## Todos queremos mejorar la seguridad y fomentar el desarrollo

---

### **La Guerra contra las Drogas socava la seguridad y el desarrollo.**

Este propósito a menudo sigue naturalmente al anterior y es particularmente importante en los países productores y de tránsito, donde tanto la seguridad como el desarrollo se ven claramente socavados por el tráfico ilegal de drogas.

Particularmente en relación a la aplicación de las leyes de drogas (sobre todo aquellas diseñadas para contrarrestar a los cárteles y traficantes), el régimen de fiscalización es con frecuencia apoyado bajo el entendido que ayuda a proteger y mejorar la seguridad, tanto a nivel doméstico como internacional. Un elemento clave de la crítica a este enfoque es que, en realidad, consigue lo opuesto, pues la ilegalidad promueve activamente la inseguridad a múltiples niveles, desde la delincuencia callejera hasta los retos más complejos asociados al crimen organizado transnacional.

Por este motivo, es importante aclarar que las drogas *per se* no causan problemas de seguridad — lo hace el marco dentro del cual existen las políticas basadas en la prohibición. Ello queda ilustrado sencillamente al señalar que los mercados legales de drogas (por ejemplo, para alcohol,

tabaco y medicinas recetadas legalmente incluyendo los opiáceos, los cannabinoides y los medicamentos para el dolor como la morfina) presentan escasos problemas de seguridad y violencia, si acaso alguno.

Ahora bien, en materia de desarrollo lo primero que debemos recalcar es que este concepto abarca un amplio rango de dimensiones — desarrollo económico, humano, social e internacional. Afortunadamente, en materia de política de drogas podemos no sólo identificar puntos comunes respecto al deseo de mejorar todos estos aspectos sino avanzar hacia una crítica más compleja donde demostramos que los enfoques punitivos de aplicación de la ley crean y perpetúan los daños que ya aceptamos queremos revertir. En este sentido, es posible trazar al menos una parte de dichos daños a la producción, tráfico y suministro ilegal de drogas.

---

## Propósito 4

### Todos queremos proteger a los jóvenes y a los grupos poblacionales más vulnerables

---

**La guerra contra las drogas pone en peligro a los niños. Consultar [Crítico la guerra contra las drogas pág.59](#) e [Inquietudes comunes... ¿qué hay de los niños? pág.140](#).**

El propósito de proteger a las personas jóvenes y vulnerables es uno sobre el cual no se producen mayores desacuerdos. De hecho, la retórica de la guerra contra las drogas a menudo se elabora sobre una narrativa de “juventud en peligro” y la necesidad de protegerla de las drogas y la delincuencia a ellas relacionada. El argumento clave a presentar aquí es que la guerra contra las drogas, aún si sus intenciones son buenas, ha dado como resultado lo opuesto: ha incrementado los daños hacia los menores y los ha expuesto a riesgos en múltiples frentes.

De hecho, lejos de la caricatura en la que se presenta a los reformistas como gente que busca que las drogas estén al alcance de los menores

en tiendas de golosinas (tal como a veces sugieren opositores menos escrupulosos), la regulación legal ofrece la oportunidad de controlar la disponibilidad de estas sustancias de maneras que resultan imposibles en un mercado criminal no regulado — incluyendo el establecimiento de restricciones por grupos de edad en contraposición a la realidad actualmente imperante donde *“la única identificación que pide un traficante de drogas es un billete”*. La regulación también hace mucho más fácil proporcionar a los jóvenes tratamientos basados en evidencias, servicios para la reducción de riesgos y daños y otras formas de apoyo como la educación honesta y no dogmática sobre los riesgos relacionados a drogas.

Igualmente, la protección de comunidades vulnerables es también una meta compartida que se puede alcanzar de manera más efectiva a través de la reforma. Bajo las políticas actuales, las comunidades vulnerables resultan desproporcionadamente afectadas por los efectos negativos del abuso de drogas y encuentran escasas oportunidades de superar estos impactos. También son desproporcionadamente afectadas por las consecuencias adversas de la fiscalización de sustancias, principalmente bajo la forma de criminalización, exclusión social, participación forzada en actividades criminales, encarcelamiento, extorsión y otros abusos a los derechos humanos. La regulación de los mercados de drogas crea una oportunidad para prevenir la creación e institucionalización de “vulnerabilidades adicionales” que contribuyan a socavar aún más la salud y el bienestar de grupos ya vulnerables y marginalizados.

---

## Propósito 5

### Todos queremos proteger los derechos humanos

---

**La guerra contra las drogas deriva directa e indirectamente en abusos a los derechos humanos. Consultar [Criticanando la guerra contra las drogas pág.59](#) y [Hablando sobre... libertades y derechos pág.128](#).**

Un análisis en términos de derechos humanos puede brindar las bases para una rigurosa crítica de las políticas actuales así como dar mucha luz sobre cómo deberían reformarse. Sin embargo, es importante aclarar que, aunque los DDHH están al centro de la discusión, no es un objetivo de la reforma el reivindicar el derecho a consumir drogas.

La marginalización histórica de los derechos humanos dentro del régimen internacional de fiscalización de drogas contrasta agudamente con el compromiso hacia los mismos expresado por todos los actores que participan en el debate — y que existe en el seno de las Naciones Unidas. De hecho, los derechos humanos apenas son mencionados en las tres convenciones de la ONU en materia de drogas<sup>18</sup>.

Lo anterior ha contribuido a que las violaciones a los derechos se conviertan en cosa de rutina, ya sea en el tratamiento de los usuarios o como parte de las acciones para hacer cumplir las leyes de drogas. A nivel institucional, las acciones policiales y militares son rara vez sometidas a un adecuado escrutinio, fiscalización o evaluación sistemática respecto a sus impactos en materia de derechos humanos.

Sin embargo, y a pesar del consenso inicial al que uno pueda llegar, es preciso comprender que los *derechos humanos* abarcan un amplio rango de temas y que a menudo resultará útil ser más específico. Así, usted puede concentrarse en un área de particular relevancia para su audiencia (como el derecho a la salud de las personas que consumen drogas o los derechos culturales de los pueblos indígenas que les dan un uso tradicional), o en

---

<sup>18</sup> Calculando los costos, 2012. La guerra contra las drogas: socavando los derechos humanos. [En línea] Disponible en: [www.countthecosts.org/sites/default/files/Human\\_rights\\_Spanish.pdf](http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Human_rights_Spanish.pdf).

una meta específica de políticas (como asegurar el cumplimiento de los derechos humanos en las acciones de aplicación de la ley o la evaluación de resultados con indicadores de derechos humanos)<sup>19 20</sup>.

Nuevamente reiteramos que el propósito de proteger los derechos de las personas que usan drogas es un tema fundamental — pero debe ser expresado cuidadosamente para evitar ser confundido con una invocación al derecho a consumir drogas.

---

“Por ello, las respuestas a las drogas, la delincuencia y el terrorismo que se basan en el Estado de Derecho deben asimismo incorporar la legislación y los principios de derechos humanos. Con demasiada frecuencia, los propios sistemas de aplicación de la ley y de justicia penal perpetran abusos a los derechos humanos, y excluyen y marginan de la sociedad a quienes más necesitan tratamiento y rehabilitación”<sup>21</sup>.

**Antonio María Costa**

Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

---

---

**19** García Sayán, Diego. **Narcotráfico y derechos humanos. Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.** [En línea] Disponible en: [www.drogasedemocracia.org/Archivos/narcotrafico%20y%20DDHH\\_Say%C3%A1n.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Archivos/narcotrafico%20y%20DDHH_Say%C3%A1n.pdf).

**20** Espolea: **La política de drogas y los derechos humanos en México: Informe presentado por Espolea ante el Consejo de Derechos Humanos con motivo del Examen Periódico Universal de México** México, 2013.

**21** Costa, A.M. **Fiscalización de drogas, prevención del crimen y justicia criminal: una perspectiva de derechos humanos.** UNODC, 2010. [En línea] Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010\\_CRP6eV1051605.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Uploads/CND-53-RelatedFiles/ECN72010_CRP6eV1051605.pdf).

---

## Lecturas adicionales

---

- Espolea. **La política de drogas y los derechos humanos en México: Informe presentado por Espolea ante el Consejo de Derechos Humanos con motivo del Examen Periódico Universal de México.** México, Marzo 2013.  
[epumexico.wordpress.com/](http://epumexico.wordpress.com/)
- García Sayán, Diego. **Narcotráfico y Derechos Humanos. Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.** [En línea] Disponible en: [www.drogasedemocracia.org/Archivos/narcotrafico%20y%20DDHH\\_Say%C3%A1n.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Archivos/narcotrafico%20y%20DDHH_Say%C3%A1n.pdf).

---

## Propósito 6

### Todos queremos basar las políticas en evidencia sobre lo que funciona y produce el mejor balance costo-beneficio

---

**Al igual que la mayoría de las guerras, la guerra contra las drogas no está basada en evidencias ni tampoco demuestra ser costo-efectiva.**

El propósito de contar con políticas de drogas basadas en evidencia e indicadores de efectividad está en el núcleo de la discusión sobre la reforma y se involucra directamente con lo que debería ser la principal preocupación de los gestores de políticas: *“¿qué medida da los mejores resultados?”* Se trata de un punto clave a enfatizar en primer lugar porque nadie puede formular un argumento racional contra él, y en segundo porque extrae el debate de un territorio populista más emocional y lo lleva al análisis de la realidad del fracaso de la prohibición y el potencial beneficio de explorar alternativas.

Naturalmente, se producirán disputas sobre los datos y cómo éstos se interpretan y existirán discusiones sobre qué indicadores de efectividad deben priorizarse. No obstante, enfatizar la importancia de contar con

evidencia sobre lo que realmente funciona es un componente clave de la reformulación de un intento por debatir el tema de manera racional/científica, antes que en términos morales/ideológicos.

---

El propósito de contar con políticas de drogas basadas en evidencia e indicadores de efectividad está en el núcleo de la discusión sobre la reforma

---

Ello no significa asumir una posición moralmente neutra. Al propugnar políticas basándose en su efectividad y, de esta manera, ayudar a alcanzar las metas que todos compartimos y que consideramos harán del mundo un lugar mejor, podemos mantener nuestra autoridad moral. Aunque nuevamente es importante recordar que el debate sobre la moralidad del consumo de drogas es un tema distinto al de ofrecer una respuesta moral en materia de políticas públicas que reconocen la realidad del consumo en la sociedad. Consultar pág.145.

Tal como se ha discutido arriba, la narrativa de la “guerra contra las drogas” está basada en la supuesta amenaza que éstas representan y ha tendido a marginalizar los principios de gestión de políticas basadas en evidencias. Este contexto político exige un grado de realismo. Aunque las políticas basadas en evidencias constituyen un importante principio guía, y siempre serán un elemento clave para ganar cualquier debate, inevitablemente habrá ocasiones en las cuales también se requerirá realizar un análisis político. Esto debido a que existen algunas personas y agrupaciones que persiguen distintas agendas y para quienes la evidencia sobre la efectividad de las políticas constituye, o una preocupación secundaria o una amenaza activa a su poder — de modo que para ellos este enfoque no funcionará. Consultar la sección sobre [Audiencias](#) pág.35.

Otro propósito relacionado a la efectividad tiene que ver con el gasto y los costos de oportunidad que implica beneficiar una opción política sobre otra. De este modo, el hecho de que toda política debe ser costo-eficiente tiene un atractivo populista más directo, tanto para los

tomadores de decisión (que asignan presupuestos limitados) como para el público en general (que financia las acciones de dicha política a través de sus impuestos). Enfatizar este principio es también una manera útil de enfocar el debate en los resultados de las políticas y no en sus procesos (entendiendo, por ejemplo, que medir el número de redadas o incautaciones de drogas en realidad no nos dice si estamos incidiendo positivamente sobre la producción o el consumo). Debido a que las acciones de fiscalización de la oferta de drogas ofrecen un retorno muy magro respecto a la inversión — son inmensamente caras, ineficaces y generan mayores costos a la sociedad — el análisis económico es un territorio fértil para presentar argumentos pragmáticos en favor de la reforma.

Un último elemento lo constituye la necesidad de basar las políticas en la realidad y posibilitar su adaptación ante contextos y circunstancias cambiantes — algo que por cierto no ha sucedido con la guerra contra las drogas. La prohibición y sus estructuras legales siguen arraigadas en los principios puritanos orientados de promoción de abstinencia originados en el Movimiento por la Templanza de los Estados Unidos. Como resultado, este modelo ha permanecido dogmáticamente incólume pese al hecho de que el paisaje social ha cambiado diametralmente desde que se redactaron las convenciones sobre drogas de la ONU, hace más de 50 años. Los países de América Latina tienen actualmente la oportunidad de implementar políticas basadas en sus realidades y necesidades, lejos de las soluciones inefectivas del siglo pasado.

---

### Lecturas adicionales

---

- Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2012: **Guía de políticas sobre drogas** – 2da. Edición. [En línea] Disponible en: [idpc.net/es/publications/2012/05/guia-sobre-politicas-de-drogas-segunda-edicion](http://idpc.net/es/publications/2012/05/guia-sobre-politicas-de-drogas-segunda-edicion).
- Comisión Global sobre Drogas, 2011: **Guerra contra las Drogas**; y en 2012: **La guerra contra las drogas y el VIH/SIDA** [En línea] Disponibles en: [www.globalcommissiondrugs.org/reports/](http://www.globalcommissiondrugs.org/reports/).



- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia 2009: **Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma** [www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf).
- Rolles, S.: **Principios para la gestión racional de políticas sobre drogas** en **La dinámica política de los estupefacientes**, Routledge, J. Buxton (Ed.) 2009. [En línea] Disponible en: [www.tdpf.org.uk/principles](http://www.tdpf.org.uk/principles).
- Barra Aram y Lisa Sánchez, 2010: **Recomendaciones de jóvenes para una política de prevención de adicciones**, Espolea. México. [En línea] Disponible en: [www.espolea.org/uploads/8/7/1/2/7/8727772/recomendacionesespolea-es-web.pdf](http://www.espolea.org/uploads/8/7/1/2/7/8727772/recomendacionesespolea-es-web.pdf).



## Sección 4

# Criticando la guerra contra las drogas

**Una vez que se han establecido ciertos puntos comunes respecto a los propósitos de las políticas, el siguiente paso es criticar el enfoque actual de guerra contra las drogas basándose en los propósitos acordados. Ello, por lo general, no resulta difícil porque la prohibición ha fracasado en casi cualquier aspecto. Aquí la clave consiste en asegurar que usted tiene a su alcance los hechos, análisis y evidencias fundamentales que le serán necesarios para sustentar sus argumentos — y que podrán emplearse de diversas maneras.**

Existe una amplia gama de críticas detalladas respecto a la guerra contra las drogas. Sin embargo, en la medida en que ésta se libra con una ferocidad cada vez mayor, sigue siendo importante repetir que esta estrategia ha fracasado. Para hacerlo de una manera efectiva, usted deberá recordar que tiene a su disposición tres herramientas clave:

- 1 Usted cuenta con medios poderosos para demostrar el fracaso de la prohibición y sus numerosas consecuencias negativas no esperadas.
- 2 Usted puede señalar cómo el mundo o su comunidad podrían ser un lugar mejor si acabamos con la guerra contra las drogas e implementamos reformas como la estricta regulación legal de los mercados de drogas.

- 3 Usted puede invocar la necesidad de realizar una evaluación transparente e integral que compare todas las opciones de políticas. Esto con el fin de llevar el tema de la reforma a la mesa de discusión y mostrar que usted está interesado en medidas que den resultados. Consultar pág.54.

A continuación se explora el fracaso del modelo prohibicionista en sus propios términos así como las consecuencias negativas no esperadas que éste causó. Posteriormente se analizarán los beneficios de la reforma.

---

## El fracaso de la guerra contra las drogas en sus propios términos

---

La teoría que subyace a la guerra contra las drogas es simple y los propósitos primordiales que la sustentan fueron y siguen siendo reducir la disponibilidad y el consumo. Dichos objetivos habrían de lograrse haciendo uso de los siguientes mecanismos:

- Del “lado de la oferta”, la fiscalización de las drogas reduciría o eliminaría la disponibilidad de las drogas al disminuir la producción y el suministro así como al incrementar los precios — de modo que dichas sustancias se hicieran menos atractivas para los consumidores.
- Del “lado de la demanda”, la aplicación punitiva de la ley contra el uso de drogas reduciría el consumo al actuar como un importante disuasivo y al apoyar iniciativas de salud y prevención cuyos mensajes sobre los riesgos y la naturaleza inaceptable del consumo de drogas terminarían por alejar al consumidor de dichas sustancias.

Empero, después de 50 años de implementación, la guerra contra las drogas ha hecho evidente que la teoría no está respaldada por las evidencias.

La prohibición no ha limitado de manera significativa la producción ni el suministro de drogas.

- Las investigaciones muestran que cuando las acciones de fiscalización comprimen la producción en un área o región ésta simplemente se muda a otra — según lo demuestra, por ejemplo, la manera en que la producción de hoja de coca se ha trasladado al interior de los países andinos y entre ellos.
- De la misma manera, la evidencia sostiene que cuando las acciones de fiscalización ejercen presión sobre las rutas de tránsito, el suministro no se detiene sino que la ruta se traslada — por ejemplo, el aumento de acciones de fiscalización en el Caribe trasladaron las rutas de tránsito de cocaína hacia América Central, México y África Occidental.
- Finalmente, la información disponible nos permite sostener que, incluso si la aplicación de la ley contra una droga resulta relativamente exitosa, a menudo esto sólo logra desplazar a los consumidores hacia el uso de otras sustancias.

Éste es precisamente el llamado “efecto globo” identificado por UNODC<sup>22</sup>, mediante el cual la compresión de la cadena de suministro de drogas en un lado no elimina el problema sino que simplemente lo traslada a otra parte. Consultar recuadro pág.64.

La prohibición no ha reducido significativamente el consumo. Al respecto, las investigaciones muestran que:

- Pese a las fluctuaciones entre tipos de drogas consumidas, regiones y poblaciones, la tendencia global corresponde a un dramático crecimiento de la disponibilidad y el consumo de estas sustancias en el transcurso de

---

<sup>22</sup> UNODC, 2008. *Informe Mundial de Drogas*. Cf. Capítulo 2.5, Op. Cit.

los últimos 50 años. Aunque el consumo se ha estabilizado en gran parte del mundo industrializado durante la última década<sup>23</sup>, el uso de estas sustancias en muchos países de América Latina continúa aumentando.

- Las comparaciones internacionales entre países y al interior de éstos, realizadas por la Organización Mundial de la Salud no muestran una correlación entre la severidad de las acciones de fiscalización contra los consumidores y los niveles de consumo<sup>24</sup>.
- La comparación de distintos estados dentro de Estados Unidos y Australia, países con regímenes nacionales y locales de fiscalización muy diferentes respecto a la posesión de cannabis — oscilando entre aquellos que son muy punitivos hasta aquellos que aplican la descriminalización— muestran una vez más que no hay correlación entre la intensidad de la fiscalización y los niveles de consumo.

En resumen, la evidencia demuestra que el consumo no decae ni aumenta de acuerdo a la intensidad del enfoque punitivo aplicado y que, pese a su carácter central respecto a la justificación de la guerra contra las drogas, el efecto disuasivo es, en el mejor de los casos, marginal. De hecho, otros factores sociales, culturales y económicos resultan clave para determinar la demanda<sup>25</sup>.

De modo que aunque la fiscalización incrementa los precios y limita la disponibilidad de las drogas hasta cierto punto, también es evidente que, incluso si hay que sortear ciertos obstáculos, la abrumadora mayoría de las veces las drogas estarán disponibles para quien desee consumirlas. Por

**23** Reuter, P. y F. Trautman (Ed.), *Informe sobre los Mercados Globales de Drogas Ilícitas 1998-2007*, Comisión Europea, 2009. [En línea] Disponible en [http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/report-drug-markets-full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/report-drug-markets-full_en.pdf).

**24** Degenhard et al., *Hacia una visión global del consumo de alcohol, tabaco, cannabis y cocaína: hallazgos de las encuestas de la OMS sobre salud mental a nivel mundial*, Organización Mundial de la Salud, 2008. [En línea] Disponible en: [www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0050141](http://www.plosmedicine.org/article/info:doi/10.1371/journal.pmed.0050141).

**25** OEA, 2013. Informe *El problema de las Drogas en las Américas*. Cf. Capítulo 2: *Drogas y salud*. Op. Cit.

lo general, la oferta se ha mantenido al ritmo de una creciente demanda y la interacción entre ambas ha mantenido los precios lo suficientemente bajos para no constituir un significativo disuasivo del consumo.

Por su parte, cuando la oferta cae por debajo del nivel de la demanda (ya sea debido a acciones de fiscalización u otros factores) el resultado tenderá a la disminución de la pureza de la droga o al traslado del consumo hacia otras drogas (ambos con impredecibles consecuencias de salud), o bien reflejará un incremento temporal en el precio hasta que nuevos proveedores ingresen al mercado y se establezca un nuevo equilibrio. Consultar recuadro [Por qué la prohibición nunca funcionará](#) pág.64.

### **Una vez establecidos un mercado ilegal y su correspondiente demanda, la prohibición jamás ha funcionado, en ninguna parte**

Habiendo dejado claro por qué la prohibición ha fallado incluso en sus propios términos, es importante que usted nunca deje de presentar un sólido desafío cuando alguien sostenga que el efecto disuasivo funciona, o que la fiscalización de la oferta es eficaz — la evidencia recogida durante los últimos 50 años contra estas aseveraciones es clara, abrumadora y reconocida por todas las fuentes creíbles, oficiales e independientes.

### Por qué la prohibición de las drogas nunca funcionará?

Un análisis económico básico puede demostrar cabalmente por qué la prohibición absoluta nunca funcionará. En términos simples, donde existe una demanda alta aparejada con una prohibición se crea, inevitablemente, una oportunidad de ganancia criminal. Los intentos por interceptar la producción y el suministro de drogas están condenados a fracasar ya que su efecto (incluso si tienen éxito – lo cual es extremadamente raro) será un incremento en los precios.

En consecuencia, ello vuelve el mercado más atractivo para que ingresen nuevos productores y vendedores – lo cual siempre ocurre. Sin importar cuántos vendedores detengamos o cuántas redes de contrabando “aplastemos”, el vacío siempre es llenado por una fila de reemplazos disponibles, ansiosos por recibir las extraordinarias ganancias que la prohibición les ofrece. La mayoría de las personas inmediatamente se identificará con este análisis en tanto es consistente con la experiencia que se produce dentro de sus comunidades locales.

### Llamando a considerar otras opciones de política de drogas

Tal como lo muestra el proceso que conllevó a la evaluación realizada en 2012-2013 por la Organización de los Estados Americanos<sup>26</sup>, llamar a una revisión independiente de las opciones de políticas es una estrategia útil que puede impulsar el avance del debate, incluso en contra de la oposición política a la reforma. También puede ayudar a que un debate más amplio se centre en evidencias antes que en un foco político/ideológico y resulta particularmente útil donde las divisiones respecto a maneras de avanzar están polarizadas y estancadas.

En este sentido, cualquier proceso de revisión debe ser:

- Tan transparente, basado en evidencias y libre de interferencias políticas como sea posible.
- No inclinarse en dirección alguna, incluyendo de este modo todas las opciones principales – desde los enfoques de mantenimiento del *status quo* y favorecedores de un régimen de fiscalización más severo hasta opciones de reforma que incluyan la descriminalización y la regulación legal.

Invocar la inclusión de opciones de no-reforma (*status quo*) puede servir para involucrar a los oponentes y mostrar a su audiencia que las opciones pro-reforma

26 Ídem.



soportarán el escrutinio. Ello también fuerza a los defensores del *status quo* a involucrarse en el debate de opciones, porque objetar una revisión centrada en evidencias aparece como una actitud regresionista y dogmática y denota temor a que se demuestre que están equivocados.

Pedir una revisión también da a los partidarios de la reforma que permanecen renuentes a expresarse (o que están buscando un consenso a lo largo de los partidos o un respaldo más amplio), la cobertura necesaria para empezar a cambiar su postura pública sin tener que respaldar una opción de políticas en particular (que podría atraerles críticas).

Incluso si el proceso de revisión y los resultados no son perfectos, colocar oficialmente las opciones de reforma sobre la mesa y exponer la evidencia y el análisis al público y los tomadores de decisión, ofrece posibilidades de crear apoyo futuro y oportunidades para el cambio.

Tenga presente que, en ocasiones, la estrategia de invocar a una revisión (que puede tomar mucho tiempo) es utilizada como una táctica dilatoria por políticos renuentes a tomar parte en discusiones más directas. De modo que queda a su criterio determinar cuándo invocar una revisión y cuándo propugnar acciones concretas.

---

## Calcular los costos de la guerra contra las drogas

---

A continuación se ofrece un resumen de los costos de la guerra contra las drogas que por motivos metodológicos hemos dividido en siete áreas: salud pública, desarrollo y seguridad, delincuencia, estigma y discriminación, derechos humanos, economía y medio ambiente. Dicho recuento se basa en un informe elaborado por la iniciativa *Calcula los Costos* — confirmada por una coalición de más de 100 organizaciones de la sociedad civil que comparten una preocupación respecto a los impactos negativos de la guerra contra las drogas. Para cada una de estas áreas existe un informe más detallado que puede consultarse y descargarse libremente en: [www.countthecosts.org/es](http://www.countthecosts.org/es).

Nuevamente, recordamos que la identificación de la audiencia a la cual se dirige determinará qué parte de esta crítica le será más útil. Consultar Sección 2 pág.35.

Hacer su mensaje más relevante a los miembros de su audiencia siempre ofrece la posibilidad de provocar mayor impacto. Si cuenta con experiencias personales relevantes o historias de otras personas, éstas a menudo le ayudarán a comunicar una crítica sensible a la dimensión humana del fracaso de la guerra contra las drogas, permitiendo a la audiencia entender e identificarse mejor con quienes sufren los impactos de las políticas punitivas. Entretejer historias del mundo real en su narrativa analítica puede ser una manera tremendamente eficaz para captar y mantener la atención de las personas así como para desarrollar un entendimiento de los retos subyacentes a las políticas y las maneras de avanzar en el debate.

## 1 Amenazando la salud pública, propagando enfermedades y muerte

Pese a que la guerra contra las drogas ha sido promovida principalmente como una manera de proteger la salud, la realidad demuestra que únicamente ha conseguido lo opuesto. Y es que no sólo ha fracasado en su propósito de eliminar el consumo de drogas, sino que ha incrementado los riesgos nuevos daños a la salud mientras establece obstáculos políticos y prácticos a intervenciones efectivas que podrían reducirlos.

- Los mensajes de prevención, educación y reducción del daño se ven socavados por la criminalización de las poblaciones objetivo, como los jóvenes y los consumidores problemáticos — lo que a su vez genera desconfianza y estigmatización.
- La criminalización estimula conductas de alto riesgo como la inyección de drogas en espacios desprovistos de higiene y supervisión sanitaria.
- La aplicación de la ley inclina el mercado hacia productos más potentes pero que resultan más rentables que drogas de menor potencia. También

- puede alimentar el surgimiento de productos altamente riesgosos como la pasta base de cocaína, las nuevas drogas “de diseño” o sustancias intoxicantes legales que producen riesgos desconocidos.
- Las drogas producidas y comercializadas ilegalmente tienen una potencia y pureza desconocidas, lo cual incrementa el riesgo de sobredosis, intoxicación e infecciones.
  - Las dinámicas emocionalmente cargadas de las políticas de drogas — y la estigmatización de los consumidores de estas sustancias (ver abajo) — crean obstáculos a la provisión de medidas efectivas para la reducción del daño, mismas que a pesar de su demostrada efectividad siguen siendo inaccesibles en muchas partes del mundo. Ello contribuye al incremento de las muertes por sobredosis y alimenta la propagación de infecciones por VIH/SIDA, hepatitis y tuberculosis entre personas que se inyectan drogas y quienes los rodean.
  - El creciente número de personas que consumen drogas en las cárceles ha creado una aguda crisis de salud en la medida en que las prisiones constituyen espacios de alto riesgo que se encuentran mal equipados para lidiar con este tipo de retos.
  - El amplio impacto negativo que la guerra contra las drogas tiene sobre el desarrollo de las comunidades y los países afecta, directa o indirectamente, la capacidad del Estado para proveer servicios de salud.
  - Las políticas de guerra contra las drogas han inhibido la provisión de opiáceos para el manejo del dolor y la atención paliativa de pacientes terminales, resultando en más de 5,000 millones de personas que tienen acceso escaso o nulo a estas sustancias.

La evidencia sugiere que las intervenciones para la fiscalización de las drogas, ya sea del lado de la oferta o de la demanda, no han reducido ni eliminado el consumo de drogas. En su lugar, el riesgo asociado a las drogas se ha incrementado y se han creado nuevos daños, siendo las poblaciones más vulnerables las que soportan el mayor peso de estas consecuencias.

## 2 Socavando el desarrollo y la seguridad, alimentando el conflicto

Los productores y traficantes de drogas ilegales buscan naturalmente operar en regiones marginadas y subdesarrolladas, donde las poblaciones vulnerables pueden ser explotadas y las autoridades, débiles, pueden ser mantenidas bajo control. La corrupción, la violencia, el conflicto y la inestabilidad resultantes, socavan el crecimiento social y económico e incluso pueden mantener a regiones enteras atrapadas en una espiral de subdesarrollo.

- Los mercados de drogas ilegales se caracterizan por generar violencia entre las bandas criminales y la policía o las fuerzas armadas, así como entre bandas rivales — problemas que sólo empeoran por el recrudecimiento de las acciones de la aplicación de la ley<sup>27</sup>. Las ganancias de las drogas también brindan una fuente de ingresos disponible para la potencial operación de diversas organizaciones insurgentes, paramilitares y terroristas.
- Las organizaciones criminales que buscan proteger y expandir sus operaciones invierten considerables sumas de dinero para corromper — y debilitar aún más— a todos los niveles del gobierno, la policía y el poder judicial.
- Las inversiones se ven bloqueadas en las regiones afectadas, mientras que los limitados presupuestos de asistencia se orientan hacia la aplicación de las leyes de drogas en detrimento de programas de salud y desarrollo.
- El subdesarrollo resultante en materia de salud contribuye a la difusión de infecciones entre personas que usan drogas, poniéndolos en especial riesgo de contraer infecciones virales como el VIH y la hepatitis C.

---

<sup>27</sup> Sólo en México, el número de muertes directamente relacionadas al crimen organizado y la lucha contra los cárteles llegó a 70,000 personas asesinadas entre 2006 y 2011, según datos oficiales.

- Frágiles ecosistemas son destruidos tanto por los productores que buscan cultivar drogas, como por las campañas de erradicación de cultivos llevadas a cabo por las fuerzas del orden.
- Las violaciones a los derechos humanos en nombre del control de drogas se vuelven ocurrencia cotidiana.

Aunque en las regiones de producción y tránsito se registran ciertos beneficios marginales como producto del comercio ilícito de drogas, éstos son superados con creces por los mayores costos negativos en términos de desarrollo — mismos que frecuentemente son subestimados. Esta situación debe cambiar, y los gobiernos nacionales, agencias de las Naciones Unidas y las ONG que trabajan en temas de desarrollo y seguridad tienen una función clave que cumplir.

### **3 Generando delincuencia y enriqueciendo a criminales**

Comprimir la oferta de drogas prohibidas en el contexto de una elevada y creciente demanda, infla los precios y ofrece una lucrativa oportunidad a empresarios criminales. La guerra contra las drogas ha creado una industria ilegal que actualmente genera más de 330 mil millones de dólares cada año — una cantidad mayor al PIB de 158 países. El nivel de criminalidad asociado al comercio ilegal contrasta agudamente con el comercio legal y paralelo de muchas de las mismas drogas para fines médicos.

- Las drogas constituyen actualmente el mercado de productos ilegales más grande del mundo, un mercado fuertemente ligado a al lavado de dinero y la corrupción.
- Una proporción significativa de la delincuencia callejera está relacionada al tráfico de drogas ilegales, ya sea por la confrontación entre bandas rivales que luchan por el control del mercado o bien por los robos cometidos por consumidores dependientes que necesitan hacerse de recursos para financiar su hábito.

- Millones de adultos que consumen drogas por decisión propia y que, de otro modo, serían considerados ciudadanos respetuosos de la ley son criminalizados debido a sus preferencias de consumo, sin tener en cuenta si éste efectivamente causa daños a otras personas o no.
- El enfoque impulsado por la justicia penal ha causado una explosión de la población carcelaria<sup>28</sup> con personas que han incurrido en delitos de tráfico de drogas y faltas relacionadas.
- En la industria de las drogas ilegales, la violencia se impone como único mecanismo de regulación posible. Además de los conflictos con la policía y las fuerzas armadas, se recurre a la violencia para hacer cumplir el pago de deudas y proteger o expandir las operaciones criminales. Investigaciones realizadas sugieren que, en realidad, una aplicación más vigorosa de la ley exacerba esta violencia.
- Las ganancias procedentes de la droga alimentan también los conflictos regionales al solventar a grupos insurgentes, paramilitares y terroristas.
- La guerra contra las drogas ha proporcionado una cortina de humo para la perpetración de diversos abusos por parte de las autoridades locales y nacionales que incluyen, entre otros, la tortura, el encarcelamiento y otros castigos corpóreos contra quienes cometen delitos de drogas.
- Los costos de la aplicación proactiva de las leyes de drogas se ven empujados por los costos reactivos de lidiar con una delincuencia que, paradójicamente, es alimentada por la propia fiscalización.
- Existe escasa evidencia sobre el potencial efecto disuasivo de la aplicación de la ley o del impacto de ésta sobre la disponibilidad de drogas. Sin embargo, en el mejor de los casos, lo que se observa es el desplazamiento de la actividad criminal a nuevas áreas.

Es insostenible justificar la guerra contra las drogas recurriendo al argumento del combate a la delincuencia que a ellas se asocia. Esto debido al papel clave que, desde un principio, ha desempeñado la aplicación de la ley en alimentar el comercio de drogas ilegales y la delincuencia

---

**28** TNI/WOLA, 2010. **Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina.** [En línea] Disponible en: [www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas\\_sobrecargados/sistemas\\_sobrecargados\\_web2.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/sistemas_sobrecargados_web2.pdf).

relacionada a éste. Separar los costos sociales y de salud creados por el abuso de drogas de los costos relacionados a las políticas constituye un primer paso para lograr la meta compartida de crear comunidades más seguras.

## 4 Socavando los derechos humanos

Los derechos humanos sólo son mencionados una vez en las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas, reflejando la marginalización de este tema en las políticas y las leyes que en esta materia se diseñan y aplican. La guerra contra las drogas está socavando gravemente los derechos humanos en todas las regiones del mundo mediante la erosión de las libertades civiles y de los estándares mínimos para garantizar procesos judiciales imparciales, la satanización de personas y grupos asociados a los mercados de drogas y la imposición de castigos abusivos e inhumanos para quien infringe dicha legislación.

- Aunque no existe un derecho específico a consumir drogas, la criminalización de conductas en las que incurren libremente cientos de millones de personas adultas tiene un impacto sobre una serie de derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud, la privacidad y/o la libertad de creencias y prácticas.
- Los castigos por posesión o consumo de drogas con frecuencia son extremadamente desproporcionados y en muchos países conllevan pena de cárcel.
- La erosión del debido proceso al tratar a personas que incurren en delitos de drogas, es un fenómeno difundido que involucra la puesta en marcha de sistemas paralelos de justicia (cortes de drogas), la presunción de culpabilidad del acusado (revirtiendo la carga de la prueba) y la detención sin proceso judicial.

- La aplicación de diversas formas de tortura y tratos inhumanos o degradantes constituyen un fenómeno recurrente en el caso de las personas arrestadas o sospechosas de incurrir en delitos de drogas. Estas prácticas incluyen: golpes por parte de la policía, amenazas de muerte para extraer información, extorsión, castigo corporal por orden judicial y diversos abusos calificados como “tratamiento” — incluyendo el no acceso a servicios de salud o alimentación, abuso sexual, aislamiento y trabajo forzado.
- Aunque este fenómeno no afecta directamente a la región de América Latina, la aplicación de la pena de muerte por la comisión de delitos de drogas (declarada ilegal según la legislación internacional) se mantiene en 32 jurisdicciones en todo el mundo, resultando en la ejecución de unas 1,000 personas por año. También siguen siendo comunes los asesinatos extrajudiciales de traficantes de drogas que en el lenguaje militar forman parte de los “abatidos”.
- La aplicación de leyes punitivas ha conllevado a una dramática expansión de la población carcelaria, encontrándose también números crecientes de personas recluidas contra su voluntad con la excusa de “prodigarles un tratamiento” que no solicitaron.
- La aplicación de leyes punitivas, y particularmente la utilización de las fuerzas armadas, se ha convertido en una amenaza activa a la seguridad pública en algunos países<sup>29</sup>.
- El derecho a la salud — en términos de acceso a la atención de salud y a medidas de reducción del daño— es con frecuencia negado a quienes consumen drogas, afectando particularmente a aquellos usuarios en reclusión.
- Los intentos por proteger los derechos de las y los niños a través de la prohibición, aunque bien intencionados, terminan por exponer a los menores en múltiples frentes. Consultar pág.140.
- Los derechos culturales e indígenas han sido socavados a través de la criminalización de prácticas tradicionales (como el mascar hoja de coca) mediante leyes formuladas sin la participación de las poblaciones afectadas.

---

<sup>29</sup> Cf. Pérez Correa, C. **Desproporcionalidad y delitos contra la salud en México**. CIDE, México 2012



- El control de regiones completas por el narcotráfico ha socavado el derecho al libre tránsito el derecho al libre tránsito por el territorio y a la libertad de empresa, al estar numerosos empresarios sujetos a pago de protección para poder operar su negocio.

La afirmación principal respecto a los supuestos beneficios en materia de derechos humanos emanados de 50 años de prohibición consiste en admitir que, si bien ésta no ha prevenido el incremento del consumo de drogas en general, sí ha mantenido los niveles de consumo por debajo de lo que estarían en ausencia de fiscalización, contribuyendo de esta manera a garantizar el derecho a la salud. Semejante argumento resulta insostenible ante la abrumadora evidencia de daños significativos a la salud creados y exacerbados por la propia guerra contra las drogas.

## 5 Promoviendo el estigma y la discriminación

La criminalización sigue siendo un arma primordial en la guerra contra las drogas. Sin embargo, emplear el sistema judicial penal para resolver un problema de salud pública no sólo ha demostrado ser ineficaz sino que también resulta ser una práctica socialmente corrosiva que promueve la estigmatización y la discriminación, particularmente de los más marginalizadas y vulnerables.

- La criminalización de las personas que consumen drogas alimenta diversas formas de discriminación, problemas que empeoran debido a la retórica populista de la guerra contra las drogas y a los estereotipos y desinformación diseminados por los medios de comunicación.
- La criminalización limita las posibilidades de empleo y reduce el acceso a servicios sociales y de atención de salud — reduciendo aún más las opciones de llevar una vida plena y perjudicando la salud y el bienestar de poblaciones vulnerables.
- En su forma más extrema, el estigma asociado a los delitos de drogas puede tener efectos deshumanizantes y servir de justificación a serios abusos, incluyendo la tortura.

- Con frecuencia, la aplicación de las leyes de drogas se ha convertido en un instrumento institucionalizado de discriminación o prejuicio racial, donde ciertas minorías aparecen sobre-representadas respecto al número de arrestos y el total de personas encarceladas.
- Las mujeres en condiciones de vulnerabilidad que se ven arrastradas al tráfico de drogas están sometidas a sentencias desproporcionadamente severas, mientras que las que consumen drogas son también sometidas a abusos entre los que destaca la negación de servicios de salud y la anulación arbitraria de sus derechos como madres.
- Los costos de la guerra contra las drogas recaen desproporcionadamente sobre niños, adolescentes y jóvenes. Como consumidores de drogas están expuestos a riesgos adicionales y enfrentan barreras para acceder a la atención de salud. Igualmente, a través de su participación o contacto con mercados criminales, niños y jóvenes se ven sometidos a distintos tipos de violencia y abusos tanto por parte de los criminales como de los agentes de la ley.
- La legislación internacional ha criminalizado en términos efectivos a culturas enteras que tienen costumbres ancestrales de cultivar y consumir ciertas plantas a partir de las cuales se elaboran drogas.
- La pobreza y las carencias sociales incrementan el potencial impacto negativo del consumo de drogas así como la posibilidad de enfrentamiento con los agentes de la ley o de involucrarse en el tráfico ilícito.

Hay quienes sostienen que criminalizar y estigmatizar a los consumidores de drogas representa un mensaje útil de desaprobación social. Sin embargo, no existe evidencia suficiente de que tal mensaje realmente tenga un efecto disuasivo importante además de que no corresponde al sistema penal cumplir una función de educación en materia de salud.

## 6 Desperdiciando miles de millones de dólares, socavando las economías

Los cada vez mayores presupuestos dedicados a la aplicación de las leyes anti-drogas han “comprimido” la oferta mientras que la demanda sigue creciendo. El resultado no es otro que precios inflados y la creación de un enorme margen de ganancia que ha alimentado el surgimiento de una vasta industria ilegal controlada por empresarios criminales. Ello tiene una serie de impactos negativos sobre las economías a nivel local, nacional y global.

- Es difícil estimar el gasto global dedicado a la fiscalización de las drogas. Sin embargo, algunos cálculos apuntan a una cifra superior a los 100 mil millones de dólares anuales.<sup>30</sup>
- En términos de su efectividad para alcanzar las metas propuestas por la prohibición, este gasto ha tenido un rendimiento extremadamente bajo causando únicamente el desplazamiento — antes que la erradicación— de las actividades ilegales, la caída de los precios de la droga y una creciente disponibilidad de estas sustancias.
- A su vez, el gasto para el mantenimiento de las acciones de fiscalización genera importantes costos de oportunidad al desviar recursos de otras áreas hacia la seguridad y desatender otras prioridades en materia de salud y desarrollo social.
- Se estima que la industria ilegal mueve más de 330 mil millones de dólares al año — sólo en México se calcula que este monto oscila entre los 40 y 60 mil millones de dólares anuales .
- Las ganancias provenientes de este negocio socavan la economía legítima a través de la corrupción, el lavado de dinero y el fomento de conflictos regionales — particularmente en áreas de por sí vulnerables.

---

<sup>30</sup> Según la Secretaría de Seguridad Pública, el valor del mercado de las drogas en México es de 60,000 millones de dólares. Algunos analistas de Insyde e IMCO concordaron en que tal valor está sobreestimado en al menos un 500%. Stratfor afirma que más de 40,000 millones de dólares circulan en México cada año como resultado del tráfico de drogas ilícitas. El beneficio neto para los cárteles de la droga sería del 80% de ese monto, es decir, 32,000 millones de dólares.

- El comercio de las drogas ilícitas crea un entorno hostil a los intereses de empresas legítimas, impidiendo el funcionamiento de las inversiones y el turismo, creando volatilidad y competencia desleal en los sectores empresariales (asociadas al lavado de dinero), así como distorsiones macroeconómicas más amplias.
- Existen algunos beneficios económicos que se derivan del comercio ilícito, aunque las ganancias se concentran mayormente en los países consumidores y en manos de quienes lideran las organizaciones criminales. Los principales beneficiarios de la guerra contra las drogas (además de los delincuentes) son los presupuestos de las fuerzas armadas, la policía y las cárceles así como los intereses de otros sectores relacionados al área de la tecnología e infraestructura.

## **7 Causando deforestación y contaminación**

La guerra contra las drogas ha colocado un fuerte énfasis en las acciones de control de la oferta incluyendo la erradicación de cultivos empleados para producir drogas. Aunque esto ha resultado fútil para reducir la producción total de drogas — que ha seguido con creces el ritmo de crecimiento de la demanda — ha tenido consecuencias desastrosas para el medio ambiente.

- En Colombia, el segundo país más biodiverso del mundo, se sigue recurriendo a la fumigación aérea. Los productos químicos empleados para eliminar indiscriminadamente la vida vegetal, destruyen el hábitat de animales exóticos y en peligro de extinción y contaminan las corrientes de agua — impactando así en la salud de las personas.
- El procesamiento no regulado de los cultivos empleados para elaborar drogas lleva a la eliminación insegura de desechos tóxicos así como a la contaminación de suelos, fuentes hídricas subterráneas y corrientes de agua.

- La erradicación no elimina la producción. Mientras subsista la oportunidad de obtener una ganancia, la producción simplemente se trasladará hacia otros lugares (“efecto globo”), exacerbando la deforestación y el daño ambiental, a menudo en áreas protegidas.

Es urgente calcular de manera significativa estos costos y evaluar el impacto ambiental que tienen todos los programas de aplicación de la ley en materia de drogas.

---

## Lecturas adicionales

---

- **Iniciativa Calcula los Costos.** Informes temáticos disponibles en: [www.countthecosts.org/es](http://www.countthecosts.org/es).
- Proyecto sobre **Drogas y Democracia** del Instituto Transnacional. Archivo integral de recursos fácticos y analíticos en: [www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info).
- Comisión Global sobre Políticas de Drogas. Informes disponibles en: [www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org).
- Observatorio de Drogas de Colombia. **Informes de la Comisión de Análisis sobre Política de Drogas** disponibles en: [www.odc.gov.co/docs/publicaciones\\_nacionales/2.pdf](http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/2.pdf).



Sección 5

# Los beneficios de terminar la guerra contra las drogas

**Después de detallar los propósitos “comunes” que comparte con su audiencia, y luego de mostrar que la prohibición ha fracasado aparatosamente en tratar de cumplirlos, usted puede presentar una visión inspiradora de cómo luciría el mundo — y la parte de éste que corresponde a su audiencia en particular — una vez terminada la guerra contra las drogas.**

---

## Hablando sobre los beneficios de terminar la guerra contra las drogas

---

Existen diferentes maneras en las cuales puede abordar este desafío. Como una manera de enmarcar el argumento general de la reforma, puede resultar muy positivo describir una imagen inspiradora de un mundo — digamos, cinco años después de haber concluido esta guerra — en el cual la mayor parte de la demanda esté cubierta a través de canales de producción y suministro legalmente regulados. En esta visión del futuro, habrá una serie de dramáticos beneficios en relación a la situación actual. Habrán desaparecido la mayoría de los daños causados por la prohibición y se habrán abierto una serie de nuevas oportunidades.

Usted puede señalar también que habría enormes beneficios para América Latina, incluso si la propia región no regula los mercados de drogas pero Estados Unidos y Europa sí lo hacen y, como resultado, trasladan su aprovisionamiento de drogas a productores legítimos. Ello es particularmente relevante al debatir con alguien que proviene de un país consumidor, o si los medios de prensa involucrados en el debate tienen un alcance internacional. Por ejemplo, voces de América Latina han jugado un papel positivo al respaldar los argumentos de quienes hicieron campaña por la legalización del cannabis en varios estados de Estados Unidos, afirmando que ello recortaría las ganancias de los cárteles mexicanos. Cualquier esfuerzo que impulse la reforma de las políticas en E.U. ayudará también a crear espacio para la reforma en América Latina.

Alternativamente, esta visión de más largo plazo puede entrar en el contexto de un proceso de cambio gradual en el transcurso de los próximos años, durante los cuales los beneficios se apreciarán de manera diferenciada en tanto se despliegue una variedad de reformas a lo largo de la región y el mundo.

---

## **Reducir, mitigar o eliminar los costos de la guerra contra las drogas**

---

En la medida en que los mercados criminales sean gradualmente reemplazados por mercados regulados desde el Estado, será posible reducir progresivamente las oportunidades para los especuladores criminales y los costos asociados a la ilegalidad que ya hemos descrito en la sección anterior. El grado, naturaleza y ritmo de las reformas específicas determinarán la amplitud de los beneficios y usted no debe pretender que la totalidad del tráfico ilegal desaparecerá. Pero en términos generales —fácilmente adaptables a sus requerimientos de involucramiento o creación de mensajes— la narrativa sobre los potenciales beneficios de terminar con la prohibición incluye:



- Menos delincuencia relacionada a las drogas y menos personas involucradas en ella.
- Menos violencia a todo nivel, incluyendo violencia entre las autoridades y los cárteles y entre cárteles rivales.
- Menos ganancias criminales disponibles para la corrupción y menores incentivos para corromper instituciones.
- Menos presión sobre el sistema de justicia penal, incluyendo una reducción de la población penitenciaria.
- Enormes ahorros financieros, especialmente procedentes de un menor gasto en los sectores de justicia penal y fuerzas armadas.
- Reducción en el lavado de dinero así como en las distorsiones económicas relacionadas.
- Mejoramiento de resultados de salud para las comunidades y consumidores.
- Menos estigma y discriminación contra las personas que usan drogas, los jóvenes y los grupos más pobres o marginalizados.
- Menos acciones de fiscalización en las que normalmente se violan derechos humanos.
- Mejoramiento de las condiciones medioambientales en la medida en que se reducen la producción no regulada de drogas y la erradicación de cultivos.

---

Puede resultar muy positivo describir una imagen inspiradora de un mundo – digamos, cinco años después de haber concluido esta guerra

---

Estos beneficios pueden expandirse hacia una narrativa más detallada con ejemplos localizados o historias humanas pertinentes para su audiencia. Alternativamente (tal como se sugiere en la sección sobre identificación de puntos en común, ver pág.41), pueden simplificarse en mensajes individuales más contundentes y de contenido positivo que usted puede adaptar a su audiencia.

Algunos ejemplos incluyen:

- En la medida en que se reduzca la violencia veremos comunidades más seguras para nuestros hijos.
- Se acabará la venta ilegal de drogas en la mayor parte de nuestra ciudad.
- Disminuirán las luchas de los cárteles por controlar territorios para traficar y vender drogas.
- Reducciones masivas en la corrupción detendrán la destrucción de nuestras instituciones.
- Contaremos con mejoras en términos de salud que nos beneficiarán a todos en el largo plazo.
- Ahorraremos miles de millones de dólares/pesos de los contribuyentes, mismos que podremos invertir de mejor manera.

---

## Oportunidades creadas al terminar la guerra contra las drogas

---

Es importante resaltar que los beneficios de la reforma van más allá de simplemente reducir los costos de la guerra contra las drogas. Por ello, también es recomendable que recuerde a su audiencia que transitar a un mundo post-prohibición podría ayudar a:

- Reconstruir comunidades devastadas por la violencia de la guerra contra las drogas.
- Fortalecer las instituciones estatales y restaurar la confianza en ellas en la medida en que se reduce la corruptora influencia del dinero de los cárteles — esto en términos de Estado de derecho, derechos humanos, gobernabilidad y fiscalización.
- Basar nuestras políticas en evidencia de lo que sí funciona y no en ideología — enfocándonos en la utilización de métricas e indicadores reales de éxito como la reducción de los daños sanitarios y sociales y no en medidas de proceso como las incautaciones y los arrestos.

- Crear un importante *“dividendo de paz”* en tanto que los recursos gastados en la aplicación de leyes punitivas podrán ser redirigidos a otras áreas — ya sea al interior de la policía misma o para otros programas sociales, de salud o de fortalecimiento institucional y económico.
- Incrementar la disponibilidad de ingresos por impuestos a la producción y suministro de drogas, la mayoría de los cuales provendrían de mercados de cannabis regulados legalmente, mismos que ya rinden cientos de millones de dólares a los gobiernos de E.U. y los Países Bajos.
- Aprovechar el beneficio potencial que la regulación puede traer gracias al traslado del consumo hacia drogas menos riesgosas o menos potentes.
- Basar las políticas de drogas en criterios de salud pública, brindando respuestas efectivas en materia de prevención, reducción de daños y tratamiento.
- Capacitar mejor a los gobiernos para abordar nuevos retos como el consumo de estimulantes de alto riesgo e *“intoxicantes legales”* así como para estimular conductas más seguras en entornos seguros y con productos más seguros.
- Aumentar el grado de libertad de la región para consolidarse como una coalición de países en favor de políticas más humanas y menos influenciadas por la presión y las dinámicas geopolíticas de E.U.
- Convertir a América Latina en un destino más atractivo para la inversión en negocios y turismo.

---

## Perdedores y ganadores

---

Otra manera de adaptar estos beneficios a audiencias específicas sería presentarlos en términos de ganadores y perdedores.

Así, los ganadores podrían incluir a:

- Padres y madres de familia con menores probabilidades de perder a sus hijos a manos de la violencia generada por la guerra contra las drogas y mayores posibilidades de ver el gasto en educación aumentar.
- Contribuyentes que ya no financian la violencia estatal contra los cárteles.
- Médicos y enfermeras, y los enfermos que éstos tratan, beneficiados por un aumento en los fondos destinados al sector salud.
- Empresas que verán una mayor inversión interna, menos extorsión y un terreno más equitativo para la competencia sin los actores desleales que operan financiados por el dinero procedente del crimen organizado.

Por su parte, los perdedores incluirían a:

- Los cárteles y vendedores de drogas.
- Políticos, funcionarios y banqueros corruptos.
- Empresas dedicadas a la construcción de infraestructura en seguridad (cárceles) en tanto la inversión se redigiría a la creación de otro tipo de servicios como hospitales y escuelas.
- Traficantes de armas que se aprovechan de la ilegalidad de los mercados para colocar sus productos.
- Agencias policiacas, militares y de seguridad dedicadas al combate a las drogas.
- Empleados del sector carcelario cuya necesidad sería significativamente disminuida.

---

## ¿Costos potenciales de la reforma?

---

Usted no debe pretender que todos los ámbitos de la reforma estarán exentos de problemas, incluso si en términos generales, los beneficios serán sustanciales y mayores a los costos de la prohibición. Consultar Sección 9 [Respondiendo a inquietudes sobre el fin de la guerra contra las drogas](#) pág.133.

- Es probable que se contraigan los presupuestos policiales y militares (al menos en lo que respecta a acciones de fiscalización de drogas).
- Elementos del sector bancario y financiero podrían verse forzados a reestructurarse en la medida en que se contraen los ingresos provenientes del crimen y se reducen las operaciones de empresas involucradas en el lavado de activos.
- Las relaciones con E.U. podrían alterarse impredeciblemente – de manera obvia en términos comerciales y de fondos de ayuda al desarrollo.
- Potenciales tensiones diplomáticas creadas con Estados (como Rusia y China) o entidades internacionales que mantienen la prohibición como única opción política.
- Potencial incremento en la violencia, al menos en el corto plazo y de manera focalizada, emanado de la disputa entre criminales por oportunidades de negocio cada vez menores.
- Potencial para cierta expansión de otras formas de actividad delictiva, en tanto los empresarios criminales buscarán reemplazar los ingresos perdidos por tráfico de drogas – algo que, sin embargo, ya ocurre al margen de la prohibición.
- Algunas poblaciones vulnerables involucradas en la producción y suministro de drogas podrían ver disminuidos sus ingresos.

---

Las políticas deben ser  
juzgadas por sus resultados,  
no por sus insumos o  
indicadores de proceso

---

Sección 6

# Derribando la propaganda y los argumentos de la guerra contra las drogas

**Tenga en mente que ninguna política que haya demostrado ser un fracaso tan espectacular por tanto tiempo puede sostenerse sin un enorme esfuerzo de propaganda que la respalde. Cuando presente su crítica, debe estar consciente del cúmulo de desinformación, mitos y trucos estadísticos que su oponente puede utilizar para probar su caso. Esté preparado para avanzar derribando semejantes no-argumentos.**

Aquellas personas que tratan de defender el status quo con frecuencia citan estadísticas que ofrecen la engañosa impresión que la prohibición está funcionando — cuando en realidad lo que ocurre es exactamente lo opuesto. Es difícil pensar en otra área de política pública donde las aguas se encuentren tan enlodadas por artimañas estadísticas. Este tipo de evidencia engañosa, que trata de presentar el fracaso como éxito, usualmente se manifiesta en una de las siguientes cinco formas.

---

# 1 Éxito localizado

---

## Ejemplo

***“La producción de cocaína en Colombia se ha reducido este año”.***

Estas estadísticas pueden perfectamente ser ciertas (pueden no serlo, pero supongamos que lo son). Sin embargo, la producción local resulta completamente irrelevante en un mercado global, en tanto reducciones en la producción en una región serán rápidamente compensadas por incrementos en otra. Este patrón ha sido observado repetidamente en desplazamientos regionales en la producción de hoja de coca, opio y cannabis — con tanta frecuencia que se le conoce oficialmente como “efecto globo”, pues si se comprime un globo en un lado éste se expande en otro.

El punto clave a resaltar aquí es que la tendencia de la producción global siempre ha seguido el ritmo de la demanda global, la cual se ha incrementado sostenidamente en el transcurso de los últimos 50 años. Consultar recuadro [Por qué la prohibición nunca funcionará](#) pág.41.

Los mercados de drogas ilegales no están confinados por fronteras geográficas y por lo tanto no debe permitirse que los éxitos localizados encubran el fracaso sistemático por controlar la producción global. Ésta es la peor forma de acopio selectivo de resultados. Mantenga un enfoque amplio y emplee estadísticas oficiales nacionales e internacionales que no estén en disputa.



---

## 2 Éxito localizado de corto plazo

---

### Ejemplo

***“La venta callejera de drogas cayó en un 10% durante los últimos 6 meses en el centro de Santiago”.***

Una vez más, esta aseveración bien puede ser cierta pero los cambios de corto plazo a menudo encubren tendencias de mayor envergadura. Estos cambios también pueden deberse a factores externos (no relacionados a las políticas), a cambios en la recopilación o metodología de las estadísticas y ocasionalmente a un cambio marginal que puede corresponder a parámetros de error estadístico. También se puede responder a este tipo de acopio selectivo de datos recuperando estadísticas del escenario global sobre el fracaso de las políticas a nivel nacional e internacional. Tenga cuidado de cerciorarse que las críticas se dirijan a los gestores de políticas, no a quienes las implementan (la policía puede estar haciendo su mejor esfuerzo, pero simplemente se trata de una tarea imposible de cumplir). Recuerde también a los gestores de políticas que fue el enfoque de la prohibición el que creó la delincuencia y los mercados ilegales en primera instancia.

---

## 3 Éxito en términos de proceso

---

### Ejemplos

***“Hemos establecido una nueva agencia, nombrado un nuevo Zar Antidrogas, iniciado un proyecto de alianza con la policía en Jamaica, invertido millones en A, B y C, anunciado nuevas y ambiciosas metas sobre D, E y F.”***

Todos estos anuncios son viejos trucos de distracción. Las políticas deben ser juzgadas por sus resultados, no por sus insumos o indicadores de proceso. Desafíe a los gestores de políticas en términos de su desempeño — los resultados de las políticas que propugnan. No deje que salgan bien librados anunciando nuevas iniciativas que captan titulares. ¿Es que

esos nuevos cambios han producido alguna diferencia en el panorama global respecto al suministro, disponibilidad, delincuencia, consumo problemático? Los problemas con la prohibición son fundamentales y no pueden ser resueltos con modificaciones superficiales a las políticas que, en el mejor de los casos, reducirán marginalmente los daños creados por las propias políticas — y que probablemente costarán al gobierno y a los contribuyentes más dinero sin producir beneficio alguno.

---

## 4 Éxito en mediciones completamente insignificantes

---

### Ejemplos

***“Se ha incrementado la cantidad de drogas incautadas”, “ha aumentado el número de vendedores encarcelados”, “hemos ‘aplastado’ un número récord de bandas dedicadas al tráfico de drogas”, etc.***

Éstas son mediciones que reflejan el nivel de gasto en acciones de interdicción y la potencial dimensión del mercado ilegal. Rara vez, si acaso alguna, se traducen en los resultados que la prohibición intenta conseguir, a saber, reducción de la producción, suministro, disponibilidad o consumo de drogas (sin siquiera mencionar la reducción de daños). Tienen buen eco en los medios de comunicación — atrapando a los “chicos malos”, interceptando sucias drogas— pero dan la impresión engañosa de éxito cuando en realidad lo que ocurre es lo opuesto.

Una vez más, desafíe a quienes presenten este tipo de estadísticas, pidiéndoles que demuestren qué impacto están teniendo en relación a indicadores significativos y mantenga el enfoque en el panorama completo. No deje de desafiar declaraciones de funcionarios que afirman: “se impidió que X cantidades de droga llegaran a las calles”. Señale que estas incautaciones no tienen impacto sobre el suministro global y que las drogas son ahora más baratas y están más disponibles que nunca.

Refiera siempre estas aseveraciones al fracaso sistemático de la prohibición en el largo plazo y a la relativa efectividad de la despenalización del consumo y la portación para uso personal así como de la regulación de los mercados de drogas — en relación a indicadores clave.

---

## 5 Éxito, pero sólo en comparación a un desastre previo

---

### Ejemplo

***“Gracias al internamiento de usuarios el consumo de crack se ha reducido en relación al año pasado”.***

En comparación con los efectos nocivos de aplicar políticas tan desastrosas como la prohibición de las drogas y el encarcelamiento masivo de consumidores y pequeños infractores, casi cualquier cambio en las intervenciones empezará a lucir como un avance. Un buen ejemplo lo constituyen los resultados de mejoras que resultan de forzar “tratamientos” basados en la abstinencia para quienes infringen las leyes sobre drogas en lugar de enviarlos a prisión. El punto aquí consiste en que el encarcelamiento es tan caro y contraproducente que literalmente cualquier alternativa en el gasto produciría mejores resultados — quemar el dinero, ofrecer a los infractores clases de malabarismo, cualquier cosa.

El ejemplo del crack también puede ilustrar otra realidad: la moda de consumo de drogas va y viene independientemente de cuáles sean las políticas y las leyes. La prevalencia de una droga puede decaer luego de una epidemia, mientras se populariza otra sustancia. Es relativamente fácil para los gestores de políticas acopiar selectivamente algunas estadísticas positivas y presentarlas engañosamente como representación de un avance más amplio. Una vez más, la manera de responder a este argumento es enfocarse en el escenario más amplio y de más largo plazo. El consumo de drogas ha aumentado sostenidamente durante

décadas bajo la prohibición — especialmente el consumo de drogas más problemáticas— y los daños causados por los mercados criminales se han incrementado de manera aún más alarmante.

## Sección 7

# ¿Cómo hablar de las alternativas?

**Aunque es importante exponer las carencias de las actuales políticas sobre drogas, ninguna cantidad de devastadoras críticas sobre la prohibición o discusión sobre los potenciales beneficios de la reforma logrará mucho a menos que podamos presentar argumentos convincentes respecto a una alternativa. Existe mucha ignorancia y desinformación sobre cómo luciría el mundo después de la prohibición, de modo que siempre hemos encontrado útil priorizar el brindar información y tranquilidad a las audiencias explicando a detalle lo que realmente significan las alternativas, incluyendo la regulación.**

Al respecto, los siguientes son conceptos clave que hemos encontrado útiles:

- **Sea claro respecto a la diferencia entre despenalización (o descriminalización) de la posesión para uso personal, regulación legal y una serie de otros términos. Consultar las definiciones en el recuadro, pág.95.**
- **Sea claro respecto a la diferencia entre legalización y regulación legal de los mercados de drogas. La “legalización” es un proceso, no una política, y empleado aisladamente**

**puede llevar a malos entendidos. La meta de un proceso de legalización es avanzar hacia una forma de regulación legal sobre la producción, los productos, el suministro y el consumo — donde actualmente no existe regulación alguna. Cuando ello sea posible, resulta más útil hablar sobre “regulación” o “avanzar hacia un mercado regulado legalmente” antes que referirse simplemente a la “legalización”.**

- **Enfatice que la despenalización de la posesión para uso personal es la norma en muchos países en América Latina, Europa y otras regiones y que hay modelos de suministro legal de cannabis operativos tanto en EU como en Europa:** es importante enfatizar que la reforma ya es una realidad y que proponer la exploración de la regulación legal de ciertas drogas es simplemente el siguiente paso lógico y sensato en un proceso para contar con mejores políticas.
- Enfatice el concepto de recuperar el control: es importante disipar la idea de que los avances hacia la regulación de los mercados de drogas constituyen señales de debilidad o rendición. Se trata precisamente de lo contrario — el gobierno recuperará el control que está en manos del crimen organizado y le quitará poder, tal como ocurrió luego de que acabara la prohibición del alcohol en E.U.
- Los mercados regulados legalmente no son **“mercados libres”**: es importante desafiar el mito de que la legalización equivale a una posición libertaria de mercado libre, o que conllevará inevitablemente a una situación de “caos” no regulado. Ello es lo opuesto a lo que se busca — la disponibilidad controlada no equivale a mayor disponibilidad o libre acceso. Algunos productos y actividades siguen estando prohibidos bajo un modelo de mercado regulado.

## Definiciones

### Prohibición

La prohibición como política pública o como sinónimo de un sistema que correctamente referido debe ser entendido como “Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas y Sustancias Controladas” significa que la producción, tráfico, suministro y posesión de drogas para usos no médicos ni científicos es ilegal y, por tanto, están sujetas a sanciones penales. Aunque las convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas definen como global las conductas a sancionar por los Estados (es decir las prohibiciones que pesan sobre las sustancias), la legislación doméstica, los enfoques de aplicación de la ley y la naturaleza de las sanciones aplicadas a diferentes infracciones relacionadas a distintas drogas, varían significativamente entre países/jurisdicciones.

### Legalización

La legalización es un proceso a través del cual se elimina o deroga la prohibición de una sustancia – permitiendo que su producción, disponibilidad y consumo sean regulados legalmente (o liberalizados). Es importante enfatizar que la “legalización” es un proceso de reforma legal, no un modelo de política pública; la naturaleza del modelo de regulación que sucede al proceso de legalización debe ser especificada separadamente. Consultar Sección 7 [¿Cómo hablar de las alternativas?](#) pág.93.

### Regulación

La regulación describe la manera en la cual las autoridades gubernamentales intervienen para establecer controles específicos a uno, varios o todos los enlaces de la cadena productiva y el consumo de drogas –previamente ilegales- así como diversos aspectos de su producción, tránsito, disponibilidad, mercadeo y consumo. No existe un modelo único de regulación pues se dispone de un amplio rango de herramientas regulatorias que pueden ser desplegadas en una variedad de formas, dependiendo del producto, el contexto, las poblaciones clave y el entramado institucional. Consultar Sección 7 [¿Cómo hablar de las alternativas?](#) pág.93.

### Despenalización

La despenalización no es un término legal claramente definido en el discurso sobre políticas de drogas (y a menudo se le confunde erróneamente con la legalización), pero por lo general se refiere a la eliminación de sanciones penales para la posesión de pequeñas cantidades de drogas especificadas para consumo personal<sup>31</sup>. Bajo

---

**31** La despenalización generalmente se refiere a la posesión para consumo personal, pero en ocasiones se aplica a otras infracciones menos graves relacionadas a drogas, incluyendo cultivar cannabis para consumo personal, y proporcionar o compartir drogas a pequeña escala sin fines de lucro.

un enfoque de despenalización, la posesión sigue constituyendo una infracción que puede estar sujeta a una sanción civil o administrativa, como una multa o una evaluación para tratamiento. También existe considerable variación en cómo se implementa la descriminalización en diferentes jurisdicciones, en términos de umbrales de cantidad (para posesión/tráfico), la naturaleza de las sanciones civiles, cómo se aplican las sanciones y quién las impone (policía, jueces, trabajadores sociales, profesionales de salud)<sup>32</sup>. A diferencia de la legalización y la regulación, la despenalización de este tipo está permitida dentro de las convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas.

### **Descriminalización**

La descriminalización es un término menos utilizado y más específico que se refiere a la desaparición del catálogo de delitos o faltas tipificadas en el código penal una determinada actividad o comportamiento (por ejemplo, la posesión y el consumo personal). Al dejar de ser relevante para el derecho, la acción u omisión en cuestión deja de castigarse con sanciones de tipo penal, algo que no necesariamente sucede en un marco de despenalización -donde aunque se elimina el encarcelamiento, ciertas sanciones penales como el asentamiento de antecedentes penales o la libertad bajo prueba se mantienen vigentes.

---

## **Apelando a los puntos en común**

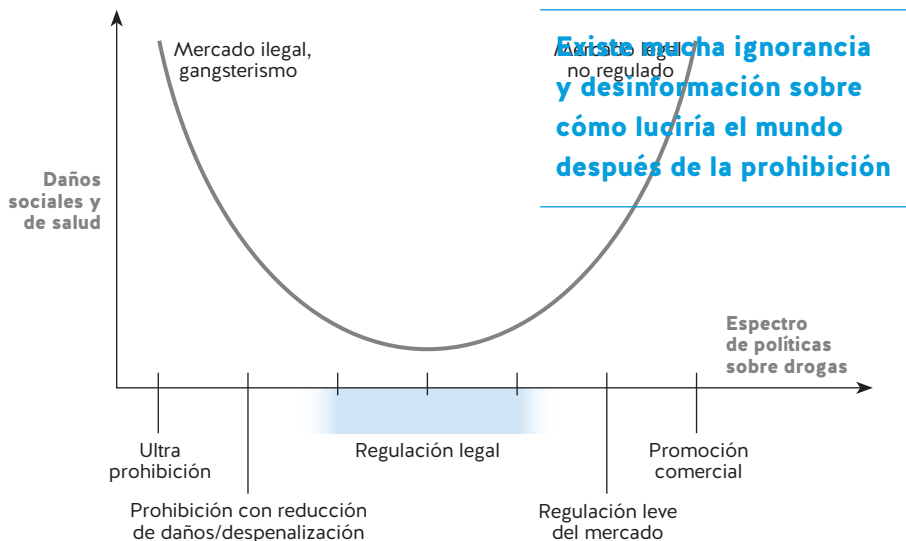
---

Tal como se ilustra el siguiente gráfico, existe un espectro de marcos legales y de políticas para regular la producción, suministro y consumo de drogas psicoactivas para su uso no-médico. Cualquier extremo de este espectro involucra mercados efectivamente no regulados — los mercados criminales emanados de la prohibición, por un lado, y los mercados libres de corte comercial del otro. En ambos extremos, las ganancias son el principal motor mientras que otros resultados se relegan a un segundo plano. En el punto medio, se encuentra un nivel óptimo de regulación del gobierno, donde el factor impulsor es la “ética de la eficacia” en la cual las políticas son tanto éticas como efectivas.

---

**32** Consultar: Rolles S. y Eastwood, N., **Drug decriminalisation policies in practice: A global summary** [Políticas para la descriminalización de drogas en práctica: Un resumen global], 2012, Harm Reduction International, [www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter\\_3.4\\_drug-decriminalisation.pdf](http://www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter_3.4_drug-decriminalisation.pdf).





La postura de la reforma se basa en la propuesta de que ambos extremos están asociados a costos sociales y sanitarios inaceptablemente altos. Pero entre estos dos polos existen una serie de opciones para regular legalmente diferentes aspectos del mercado. **Modelos de estricta regulación gubernamental pueden reivindicar legítimamente la posición pragmática centrista** — que es la norma para casi todas las demás formas de políticas sociales y sanitarias. **La prohibición constituye una política radical, no la regulación.**

Dada la realidad de una demanda de drogas continuamente creciente y la adaptabilidad de la oferta ilícita para satisfacer dicha demanda, sostenemos que los modelos de mercados regulados que encontramos en el centro del espectro constituyen la mejor opción para producir los resultados que todos buscamos. Contrariamente a la idea de que ello equivale a una “liberalización”, la regulación del mercado de las drogas es una postura pragmática que involucra desplegar un estricto control por parte del gobierno en un mercado donde actualmente no existe control alguno.

Es interesante advertir que muchos gobiernos adversos a la legalización/regulación sostienen, sin embargo, estar avanzando hacia el campo central en este gráfico. Este es el caso de E.U. quien muestra una posición particularmente enérgica en el escenario internacional, promoviendo lo que califican como un enfoque de “tercera vía” o “punto medio” entre los “extremos” de la legalización y la guerra contra las drogas. Este enfoque enfatiza alternativas al encarcelamiento, incluyendo la derivación a tratamiento para quienes cometen delitos relacionados a drogas, a menudo a través de un modelo coercitivo de “cortes de drogas”<sup>33</sup>, junto con otras medidas como tamizajes e intervenciones breves.

Aunque tales medidas a menudo están apoyadas por evidencias sobre su efectividad, comparadas con los enfoques punitivos basados en el encarcelamiento, es posible que no impliquen un desplazamiento significativo de las prioridades del gasto. En el caso de E.U., las proporciones de presupuestos de drogas asignadas a acciones de fiscalización y salud han permanecido más o menos constantes pese a la retórica que sugiere una reorientación o un mejor “equilibrio”.

El problema mayor consiste en que afirmar que el gasto en salud corresponde acciones “basadas en evidencias”, puede ser una cortina de humo para ocultar la ausencia de evidencias que justifican las acciones de fiscalización. En un contexto en donde los enfoques de salud basados en evidencias coexisten con un régimen punitivo de aplicación de la ley, la idea de que ambos deben permanecer “balanceados” carece de sentido dado que a menudo ambos trabajan en direcciones opuestas. Aunque medidas de este tipo constituyen claramente un avance en relación a formas más severas de prohibición, si no contamos con mercados regulados, la mayoría de los daños asociados al comercio ilegal se mantendrán en pie.

---

**33** Para mayores referencias sobre cortes de drogas en América Latina consulte: [www.nacdi.org/drugcourts/](http://www.nacdi.org/drugcourts/), [www.justicepolicy.org/research/2217](http://www.justicepolicy.org/research/2217) y [www.drugpolicy.org/drugcourts](http://www.drugpolicy.org/drugcourts).

Dicho esto, a veces resulta sorprendente observar cuántos encuentros existen entre la retórica de la prohibición y los objetivos que persigue la regulación estricta de los mercados de drogas. Y es que a menudo tenemos más puntos en común de lo que la gente puede advertir, y las visiones en ambos lados están más cerca al centro y entre sí de lo que sugieren las caricaturas polarizadas y difundidas por los medios de comunicación.

---

## ¿Cómo podemos regular?

---

Todos los aspectos del mercado pueden ser regulados, desde la producción hasta el consumo. Muchas de las drogas en cuestión ya son producidas legalmente para uso médico sin presentar problemas significativos (incluyendo el cannabis, las anfetaminas, la cocaína y diversos opiáceos, incluida la heroína). Estos modelos de producción médica indican claramente cómo puede hacerse la producción de drogas de una manera segura y protegida.

En términos de disponibilidad y consumo, la regulación legal permite la colocación de controles sobre:

- **Productos** (dosis, preparación, precio y empaque).
- **Vendedores** (requisitos para autorización, supervisión y capacitación).
- **Mercadeo** (publicidad, identificación de marca y promociones).
- Puntos de venta (ubicación, densidad, apariencia).
- Quién tiene acceso (controles de edad, compradores autorizados, sistemas de afiliación a clubes).
- Dónde y cuándo se pueden consumir las drogas.

---

## Opciones para regular diferentes drogas

---

Antes que un modelo universal, es preciso reconocer que bajo la regulación legal se dispone de una serie de herramientas flexibles que

sirven para regular distintas drogas en diferentes poblaciones según se requiera. Naturalmente, mientras más riesgosos sean los productos, se requerirá que los controles sean más restrictivos — y las actividades que ocurren fuera de cualquier marco regulatorio se mantengan prohibidas (por ejemplo, la venta a menores). *Transform* ha sugerido cinco modelos básicos para la regulación de la disponibilidad de las drogas, todos los cuales están relacionados a productos y mercados existentes:

- **Modelo de prescripción médica o espacios supervisados** para consumidores problemáticos de los productos más riesgosos.
- **Modelo de venta al menudeo a cargo de un farmacéutico especialista**, potencialmente en combinación con acceso de consumidores identificados o autorizados y racionamiento del volumen de ventas.
- **Venta al menudeo autorizada** incluyendo niveles de regulación correspondientes al riesgo del producto y las necesidades locales (*como licencias para consumo de producto fuera del establecimiento, estancos de tabaco o venta sin receta en farmacias*).
- Establecimientos autorizados para venta y consumo *como bares, o coffee shops al estilo holandés donde se consume cannabis*.
- **Ventas sin autorización** para los productos del más bajo riesgo, como el café o el té de hoja de coca.

Pueden extraerse lecciones de los éxitos y fracasos de la regulación del alcohol y tabaco, donde se necesitará prestar particular atención para asegurar que la disponibilidad se encuentre controlada y no se incremente. Es importante prevenir el mercadeo y la promoción orientada a la comercialización y la búsqueda de ganancias pues éstas tienden a estimular el consumo. Por ejemplo, en el gráfico anterior podemos ver que, en muchos países, el tabaco se desplaza de la derecha del eje “x” hacia el centro casi de la misma manera en que las drogas ilegales avanzan hacia ese mismo centro pero desde un punto inicial en la izquierda. La meta es

la misma: la regulación efectiva y la disminución de los costos sociales y de salud. Consultar [Hablando sobre... alcohol y tabaco](#) pág.103 y [Hablando sobre... cannabis](#) pág.112.

Finalmente, es importante aclarar que:

- 1 No existe una receta única:** los modelos de regulación deberán ser flexibles para adaptarse a las diferentes drogas, los diferentes grupos de consumidores y las necesidades de los entornos locales — en oposición a las prohibiciones dogmáticas e inflexibles — y ser capaces de cambiar en respuesta a circunstancias cambiantes y a la evidencia de sus impactos, tanto positivos como negativos. El detalle de cómo operan tales modelos deberá ser determinado localmente y estar guiado por la evidencia local antes que ser impuesto desde arriba<sup>34</sup>.
- 2 Es importante reconocer los límites de lo que la regulación puede lograr** pues no se trata de una bala de plata ni de una panacea: eliminar la prohibición no equivale a acabar con el “*problema de las drogas*” sino con el “*problema de la prohibición*” — específicamente, reduciendo los problemas asociados con el tráfico ilegal y la criminalización de los consumidores aún cuando es posible que éstos no desaparezcan por completo. Acabar con la guerra contra las drogas crearía un entorno mucho más conducente para abordar el abuso de drogas en el largo plazo así como toda una serie de problemas sociales relacionados. Los beneficios serán significativos pero se dejarán sentir gradualmente, en la medida en que se despliegue el proceso de reforma. La delincuencia y la violencia relacionadas a las drogas no desaparecerán sino que disminuirán sustancialmente, y es probable que se produzca un desplazamiento hacia otras formas de delincuencia — aún si se produce una disminución neta en la criminalidad en general. Un período de transición, mientras el mercado se reajusta a la nueva situación, podría incluso llevar a incrementos de corto plazo en la violencia.

---

<sup>34</sup> Cf. [Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para su regulación](#). Op. Cit.

**3 La regulación de los mercados por parte de países consumidores puede tener profundos impactos para los países productores y de tránsito:** a veces se ha sugerido que un importante obstáculo a la regulación lo constituye el hecho de que los países en desarrollo y otros Estados no cuentan con la infraestructura para regular efectivamente las drogas. Consultar Sección 9 [¿Qué harán los narcotraficantes cuando dejen este negocio?](#) pág.147, pero recuerde que en última instancia cualquier país que decida apoyar la regulación legal padecerá menos perjuicios que si mantiene el negocio en manos de los cárteles. Sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, establecer mercados regulados en regiones consumidoras podría brindar beneficios significativos a los países productores y de tránsito, incluso si éstos no tienen la capacidad o voluntad política para regular las drogas plenamente por sí mismos. Consultar pág.164.

---

### Lecturas adicionales

---

- Rolles, S., 2009, **Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para su regulación.** Transform Drug Policy Foundation. [En línea] Disponible en: [www.tdpf.org.uk/blueprint%20download.htm](http://www.tdpf.org.uk/blueprint%20download.htm).
- Consejo de Autoridades de Salud de Columbia Británica, 2011, **Perspectivas de salud pública para la regulación de sustancias psicoactivas: lo que podemos hacer respecto al alcohol, tabaco y otras drogas.** [En línea] Disponible en: [drugpolicy.ca/wp-content/uploads/2011/12/Regulated-models-Final-Nov-2011.pdf](http://drugpolicy.ca/wp-content/uploads/2011/12/Regulated-models-Final-Nov-2011.pdf).
- Colegio de Abogados del Condado King, 2005, **Control efectivo de drogas: hacia un nuevo marco legal.** [En línea] Disponible en: [www.kcba.org/druglaw/pdf/EffectiveDrugControl.pdf](http://www.kcba.org/druglaw/pdf/EffectiveDrugControl.pdf).

## Sección 8

# Hablando sobre... drogas en particular, derechos y libertades

**Cualquier argumento convincente en favor de la reforma deberá abordar una serie de temas e inquietudes específicas que aparecen periódicamente en relación al alcohol, el tabaco, la cannabis, las drogas elaboradas a partir de la hoja de coca y los derechos y libertades personales.**

---

## Hablando sobre... alcohol y tabaco

---

Tratándose de las dos drogas legales más consumidas, las experiencias con el alcohol y el tabaco son inevitablemente un lugar común del debate sobre potenciales modelos de regulación legal para drogas actualmente ilegales. La enorme variedad de respuestas históricas y actuales respecto al alcohol y el tabaco crea retos y oportunidades para el debate pues tanto defensores como detractores de la reforma aprovecharán dichas experiencias para apoyar sus posturas.

Tanto el tabaco como el alcohol son a menudo mencionados como si no fueran drogas verdaderas o en ocasiones como si no fueran drogas en absoluto, lo que queda resaltado por la frase “*alcohol y drogas*”, en lugar de

decir “*alcohol y otras drogas*”. Obviamente tanto el alcohol como el tabaco son poderosas sustancias psicoactivas asociadas con significativos riesgos para la salud.

Sin embargo, y por razones que no están relacionadas a la evaluación estricta de los riesgos reales de su consumo, tanto el tabaco como el alcohol son producidos, suministrados y consumidos legalmente<sup>35</sup> — aunque aunque dentro de un marco regulatorio en el que se mantienen ciertas prohibiciones como por ejemplo, la producción de bebidas con contenido alcohólico superior a cierto porcentaje o la venta a menores de edad.

Para los defensores de la reforma, las políticas referidas al alcohol y el tabaco ofrecen invaluable lecciones para promover un debate más amplio sobre regulación, precisamente debido a que ambas sustancias han pasado por un amplio rango de posibilidades de control, desde la prohibición total hasta el establecimiento de mercados comerciales efectivamente libres de toda regulación.

Para quienes propugnan la prohibición, el punto de partida está en argumentar que los altos niveles de consumo de alcohol y tabaco son un resultado directo de su legalidad y el consumo de otras drogas podría elevarse a niveles similares si su suministro fuese regulado legalmente.

Los argumentos generales que usted puede plantear son los siguientes:

- La distinción entre drogas legales e ilegales no se basa en ningún criterio científico o de salud pública sino que es el resultado de la historia social y política de las naciones. Si el alcohol y el tabaco estuvieran clasificados en listado de drogas de la ONU, sin duda alguna estarían incluidos junto a las drogas más dañinas.

---

**35** La prohibición impuesta sobre el alcohol se mantiene en una serie de países: Afganistán, Bangladesh, Brunéi, algunos estados de la India, Irán, Kuwait, Libia, Arabia Saudita, Sudán, Emiratos Árabes Unidos, Yemen y Pakistán.



- Nadie está invocando la prohibición del alcohol y el tabaco, pues sabemos que entregar el 100% de estos mercados a los criminales sería un desastre — tal como lo demostró la prohibición del alcohol en E.U. Paradójicamente, eso es exactamente lo que hemos hecho con otras drogas.
- Usted puede argumentar que se trata de una inconsistencia fundamental de la ley, y que es injusto que algunas personas tengan libertad para consumir una droga mientras que otras son criminalizadas por usar otra de riesgo similar — aunque dicho argumento debe emplearse con mucho cuidado. Consultar [Hablando sobre... derechos y libertades](#) pág.128.

Quienes producen y suministran alcohol y tabaco ven a sus respectivos mercados desde una perspectiva comercial antes que a través del lente de la salud pública. Su principal motivación es generar las ganancias más altas posibles (primordialmente maximizando el consumo), relegando la salud a un segundo plano. No sorprende, entonces, que ambas industrias hayan luchado históricamente por minimizar la regulación del mercado. Tal como se discute a continuación, la situación en muchos países ha cambiado significativamente con el tabaco aunque desafortunadamente hemos hecho menos con el alcohol.

Argumentos generales a plantear respecto a la regulación del alcohol y el tabaco:

- El alcohol y el tabaco se encuentran en el extremo sobre-comercializado del espectro del control de drogas y ello es totalmente inadecuado debido a los daños que pueden causar. De hecho, los controles son tan permisivos en muchos países que estos productos se venden en tiendas de abarrotes y dulcerías, no cuentan con etiquetas informativas o, como sucede con los envases de alcohol, a menudo no muestran advertencias

adecuadas sobre riesgos a la salud. Lo anterior, combinado con cientos de años de activa promoción de las ventas, explica por qué su consumo es tan elevado.

- Tanto para alcohol como para tabaco, los tomadores de decisión están actualmente intentando imponer óptimos marcos regulatorios a mercados comerciales legales que ya están bien establecidos y culturalmente arraigados. No es de extrañar que dicho intento se enfrente a una férrea resistencia por parte de grupos cabilderos provistos de ingentes recursos que han logrado derrotar con éxito numerosos intentos por mejorar la regulación.
- En contraste, las drogas actualmente ilegales ofrecen una página en blanco para reemplazar los mercados criminales con modelos estrictamente regulados; modelos que desde el inicio se construyan en base a metas de salud pública y bienestar, evitando las limitaciones de las cuales adolece la regulación inadecuada del alcohol y el tabaco.
- Existen muchas drogas legales que no se encuentran tan ampliamente difundidas como el tabaco y el alcohol, como es el caso de los inhalables. La idea de que la legalidad constituye el único factor que impulsa los niveles de consumo, o que el consumo de las drogas legalizadas inevitablemente se elevará hasta igualar el del alcohol y tabaco es evidentemente equivocada. Consultar también [Preocupaciones sobre incremento del consumo](#) pág.134.
- Es totalmente consistente invocar una mejor o mayor regulación para el caso del alcohol y el tabaco mientras se aboga por la regulación legal de drogas actualmente ilegales. Se trata de aplicar a todas las drogas los mismos principios de salud pública y reducción de daños centrados en evidencias y de desarrollar un óptimo nivel de regulación para cada una de ellas — lo cual, por ejemplo, significa que ninguna droga puede expendirse en tiendas de abarrotes o dulcerías.

Éste último punto es también una manera útil de mostrar a su audiencia que usted no es “promotor de las drogas” sino que está meramente interesado en lograr la mejor combinación de controles para minimizar daños y maximizar el bienestar para la sociedad.

## Tabaco

Pese a los altos riesgos que el consumo de tabaco representa (cerca de la mitad de los fumadores morirán prematuramente como resultado de su consumo), el bajo nivel de intoxicación creado por la nicotina no ha merecido la indignación moral que generó el enfoque prohibicionista sobre otras drogas. En este sentido, el tabaco ha asumido un papel singular en la sociedad — se trata de una forma de dependencia a una droga que resulta altamente visible, genera altos riesgos de daño crónico a la salud y, sin embargo, ha sido agresivamente comercializado en la mayor parte del mundo y es socialmente aceptable en la mayoría de los países.

No obstante, la carga de salud pública que el consumo de tabaco ha generado en varios países se encuentra detrás de una serie de respuestas regulatorias que, desde una perspectiva pragmática, buscan minimizar los riesgos asociados a su abuso. Existe actualmente un claro consenso respecto a los tipos de intervenciones y regulación de mercado que tienen probabilidades de producir mejores resultados. El Convenio Marco sobre Control del Tabaco<sup>36</sup> (CMCT) auspiciado por la Organización Mundial de la Salud, ofrece un resumen de estas medidas:

- Prohibición de publicidad, promoción y auspicio del tabaco;
- Empaque y etiquetado regulados, conteniendo información sobre riesgos de salud;
- Prohibición del consumo en espacios públicos;
- Prohibición de la venta a menores;

---

<sup>36</sup> Para mayores referencias sobre el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco visite: [www.who.int/fctc/es/index.html](http://www.who.int/fctc/es/index.html).

- Impuestos y controles sobre el precio para disuadir su consumo;
- Apoyo a fuentes alternativas de ingreso económicamente viable para trabajadores, agricultores y vendedores de la industria del tabaco.

Contando con 168 países signatarios, incluyendo a todos los Estados de América Latina y el Caribe<sup>37</sup>, el nivel de apoyo internacional para el CMCT es similar al de los tratados sobre drogas de las Naciones Unidas — los cuales, por supuesto apoyan un sistema paralelo para la prohibición absoluta de la mayoría de los mercados de drogas fuera del uso médico y científico.

Ahora bien, para argumentar a favor de una regulación legal más amplia que incluya también a las drogas que actualmente permanecen ilegales, los puntos clave a plantear son:

- El CMCT representa un poderoso consenso internacional que respalda un marco legal específicamente diseñado para producir una regulación efectiva del mercado de una droga *no médica* de alto riesgo; de modo que ya contamos con un modelo internacional legal y de políticas que resulta coherente y operativo para establecer precisamente el tipo de regulación que proponemos para otras drogas (de riesgo comparable o menor). Consultar Sección 9 [¿Significan los tratados de las Naciones Unidas que la reforma es imposible?](#) pág.156.
- El CMCT detalla la regulación cada vez más efectiva del tabaco que, combinada con educación en salud, ha reducido dramáticamente el consumo de tabaco y sus daños de salud relacionados. Esta reducción en el consumo destaca cuando se le compara con el enorme incremento en el uso y los daños asociados y los daños asociados a muchas drogas ilegales muchas drogas ilegales no reguladas durante el mismo período.

---

<sup>37</sup> Las excepciones son Argentina, El Salvador, Haití y Cuba – quienes han suscrito el instrumento pero no lo han ratificado aún. Para mayor información visite: [www.who.int/fctc/signatories\\_parties/es/index.html](http://www.who.int/fctc/signatories_parties/es/index.html).

La aplicación de medidas regulatorias estrictas en Uruguay posibilitó, por ejemplo, una reducción en el consumo de tabaco de casi 20% entre 2005 y 2011.

- Lo anterior demuestra cómo la educación en salud y una regulación legal sensata, empleando precisamente el tipo de controles sobre el producto e intervenciones de mercado que resultan imposibles bajo un régimen de prohibición, pueden reducir el consumo y los daños de una droga legal riesgosa sin criminalizar a los consumidores o imponer prohibiciones sobre la producción y el suministro.
- También muestra cómo es posible aprender de los fracasos de modelos de extrema comercialización y cómo es posible introducir una regulación más estricta. De modo que la idea de que “no hay vuelta atrás” luego de introducir un cambio en las políticas es totalmente falsa — lo mismo que la suposición de que la legalización producirá inevitablemente un modelo favorecedor a esa industria<sup>38</sup>. Consultar también [Hablando sobre... cannabis](#) pág.112.

## ¿Qué hay del tráfico ilegal de tabaco?

Los prohibicionistas a menudo argumentan que la existencia de un tráfico ilegal paralelo de tabaco demuestra que los mercados legales son ineficientes para eliminar la criminalidad. Este es un argumento falaz, basado en pretender que los partidarios de la reforma sostenemos que el tráfico legal eliminará completamente o desplazará el tráfico ilegal. Nosotros no afirmamos tal cosa.

- En cambio, sí sostenemos que el tráfico ilegal se reducirá sustancialmente con el transcurso del tiempo. Esto es precisamente lo que vemos que ocurre con el tabaco, cuyo tráfico ilegal constituye entre

---

<sup>38</sup> Éste es un argumento cada vez más empleado por opositores de la regulación del cannabis en E.U. Consultar por ejemplo: [learnaboutsam.com/marijuana-is-like-tobacco/](http://learnaboutsam.com/marijuana-is-like-tobacco/).

el 5% y el 25% del mercado total en diferentes países. Un mercado donde el 75–95% del producto está legalmente regulado y paga impuestos, es claramente preferible a uno donde el 100% se encuentra en manos de criminales.

- La escala del mercado ilegal del tabaco es mayormente determinada por los niveles de tributación. En este sentido, hay un equilibrio por lograr entre la disuasión del consumo manteniendo los precios altos y la reducción de incentivos para el contrabando y la elaboración de cigarrillos adulterados que respondería a un precio relativamente bajo. No existen soluciones perfectas, pero debido a que el tabaco es legal y está regulado, los gobiernos pueden decidir e intervenir sobre los precios según sea pertinente. Ello resulta imposible con las drogas ilegales que se encuentran completamente sometidas a los caprichos de la oferta y la demanda en un mercado criminal no regulado.
- También es digno de mención que la mayor parte del tabaco de contrabando es, al menos, producido legalmente en un inicio.

## Alcohol

Al igual que el tabaco, el alcohol presenta ciertas diferencias clave respecto a otras drogas que requieren ser consideradas antes de transferir lecciones aprendidas sobre políticas y modelos regulatorios. A diferencia de muchas drogas, particularmente aquellas en forma de píldoras o polvo, el alcohol no sólo es consumido por sus efectos intoxicantes. Ha sido consumido históricamente por su valor calórico y ostenta una historia tan vieja como la civilización humana con un uso profundamente arraigado en un amplio rango de contextos sociales y culturales. Con cerca de 2 mil millones de consumidores en todo el mundo, la escala de consumo de alcohol y su penetración cultural global ayudan a explicar por qué su impacto negativo sobre la salud pública es superado sólo por el tabaco.

Existe un considerable cúmulo de investigaciones que analizan el amplio espectro de enfoques de políticas para controlar el alcohol que han sido probadas, incluyendo mercados libres no regulados, ventas con autorización, monopolios de Estado y prohibición. Pese a que aún no existe un instrumento de políticas sobre el alcohol equivalente al Convenio Marco para el Control del Tabaco, el “Informe sobre el Estado de las Políticas sobre Alcohol en el Mundo” de la Organización Mundial de la Salud propugna medidas similares para reducir los daños relacionados a esta sustancia. Al igual que el CMCT, se trata de una recomendación que claramente describe el mismo enfoque a las políticas y regulación de las drogas que está siendo propuesto por el movimiento de reforma para otras sustancias.

A menudo, y como método de convencimiento de audiencias escépticas o poco convencidas, resulta efectivo leer textos acreditados sobre políticas para el control del alcohol cambiando las palabras “alcohol” por “drogas” y “beber” por “consumir drogas”. Leer el CMCT cambiando la palabra tabaco por cannabis también puede ser altamente ilustrativo.

---

## Lecturas adicionales

---

- Organización Mundial de la Salud, 2011, **Informe sobre el estado de las políticas sobre alcohol en el mundo: diferentes enfoques de políticas y su eficacia**. [En línea] Disponible en: [www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_alcohol\\_report/en/](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/).
- Organización Mundial de la Salud, 2011, **Estrategia global para reducir el consumo dañino de alcohol**. [En línea] Disponible en: [www.who.int/substance\\_abuse/activities/globalstrategy/en/](http://www.who.int/substance_abuse/activities/globalstrategy/en/).
- IHRA (Ahora HRI), 2008, **Colección de las 50 mejores prácticas: reducción de daños relacionados al alcohol**. [En línea] Disponible en: [www.ihra.net/alcohol-harm-reduction](http://www.ihra.net/alcohol-harm-reduction).

---

## Hablando sobre... cannabis

---

El cannabis es relativamente fácil de producir, requiere escaso procesamiento y figura entre las drogas menos riesgosas, al menos en términos relativos, de las que actualmente se consumen (sean legales o ilegales). Se trata, por mucho, de la droga ilegal de más amplio uso estimándose en alrededor del 80% de todo el consumo de drogas ilegales a nivel mundial. El cannabis se encuentra también al centro del debate sobre la reforma de la política de drogas.

### El problema de la estrategia policial

La policía que debe hacer cumplir la prohibición del cannabis se enfrenta a un reto imposible de vencer. La aplicación de la interdicción, tanto del lado de la oferta como de la demanda, ha demostrado ser no sólo totalmente inútil sino activamente contraproducente.

Usted puede resaltar cómo el enfoque actual está:

- Mermando enormes recursos de los presupuestos policiales ya agobiados.
- Criminalizando y alienando a poblaciones clave (particularmente jóvenes) con quienes la policía debería estar buscando generar confianza y respeto.
- Alimentando un floreciente tráfico criminal que se caracteriza cada vez más por el tipo de violencia más comúnmente asociada con los mercados de heroína y cocaína.
- Brindando una “puerta de ingreso” a otras drogas más riesgosas al poner a los consumidores en contacto directo con vendedores criminales que suministran estas sustancias.



## Regulación del cannabis

El cannabis ha estado a la vanguardia de la experimentación bajo la forma de modelos de políticas que ahora brindan evidencias de casos emprendidos alrededor del mundo: desde las prohibiciones punitivas hasta los modelos de despenalización de la posesión, pasando por mercados regulados legales y cuasi-legales. En particular, los modelos de mercados regulados ofrecen invalorable lecciones.

### Regulación del cannabis en la práctica

#### Los “coffee shops” de cannabis en los Países Bajos

Holanda ha contado *de facto* con un sistema de suministro y consumo legal de cannabis desde 1976, en un marco ordenado de venta y consumo en puntos de venta autorizados. Aunque en términos generales el sistema ha funcionado de manera muy efectiva, no es ningún secreto que también ha debido lidiar con las limitaciones del marco legal internacional – siendo la más obvia de todas el denominado problema de la “puerta trasera”. Y es que en Holanda no existe ni la producción ni el suministro legal para abastecer los denominados “coffee shops”, de modo que el cannabis que ahí se vende aún es adquirido en el mercado ilícito y, por lo tanto, permanece ligado a la criminalidad. Debido a que esta medida fue adoptada en solitario, Holanda ha enfrentado algunos problemas con el “turismo de drogas” (que impulsó la conversión de los “coffee shops” en algunas regiones en clubes “sólo para miembros”<sup>39</sup>).

#### Clubes de cannabis en España

Los cientos de “clubes cannábicos” en España aprovecharon la ventaja de contar con una legislación que despenalizó el consumo y permitió cultivar hasta dos plantas de cannabis para consumo personal. La posesión de plantas autorizada para cada miembro es puesta a disposición del club y sus miembros, donde los organizadores de la asociación las cultivan y sirven para aprovisionar al club – que a su vez lo venden a sus integrantes a aproximadamente la mitad del precio que se cobra en el mercado criminal. Los clubes operan bajo la modalidad de venta sin fines de lucro. Al emplear las políticas de descriminalización para sortear la prohibición que pesa sobre la producción, los clubes españoles han demostrado cómo potencialmente se puede eliminar por completo la criminalidad asociada al

39 Rolles, S., Op. Cit.

mercado ilícito – aunque el reto sigue siendo mantener un modelo de producción y suministro auto-contenido de dimensiones “aceptables”. No obstante, el valor de los clubes que operan actualmente los hace enfrentarse al desafío de la incursión de empresarios que intentan extraer ganancias financieras de esta laguna jurídica. Semejante amenaza tiene el potencial de socavar algunas de ventajas del sistema y resalta el riesgo de la comercialización<sup>40</sup>.

### **Cannabis para uso médico**

Una serie de estados en Canadá y E.U., así como algunos países europeos, cuentan con modelos bien desarrollados para la producción y el suministro de cannabis para consumo médico – que a menudo son indistinguibles de los modelos propuestos para el suministro regulado para uso no médico. Resulta un tanto controversial que una proporción del suministro “médico” se haya convertido de facto en infraestructura para el suministro de cannabis no médico, los límites entre ambas esferas permaneciendo particularmente borrosos sobre todo en las operaciones más comerciales de E.U.

### **Medidas para la legalización en los estados de Washington y Colorado**

En noviembre de 2012, Washington y Colorado se convirtieron en los primeros estados de E.U. – y jurisdicciones en el mundo – en aprobar la regulación, tributación y control de la marihuana para fines recreativos. Ambas victorias fueron contundentes, obteniendo alrededor del 55% de los votos.

**Washington:** La Iniciativa 502 legalizó la posesión y el uso de hasta 28 gramos de marihuana para personas mayores de 21 años y establece la creación de un mercado legal basado en gran medida en el modelo de regulación estatal de bebidas alcohólicas. El modelo regulatorio permitirá la producción, procesamiento y comercialización de la marihuana a empresas privadas a través de un sistema de licencias expedidas por la agencia estatal de control de licores, y pondrá un impuesto del 25% a cada transacción de la cadena – el total impositivo no superando el 26% y los ingresos debiendo destinarse al fondo general estatal y a programas de prevención, investigación, educación y salud.

Cabe resaltar que este modelo no permite el auto-cultivo y no realiza modificaciones al sistema existente de regulación de la marihuana medicinal. Entre otras restricciones, estableció un límite legal de THC en la sangre (5ng/ml) para prevenir accidentes automovilísticos y posibilitó la realización de una evaluación costo-beneficio a cargo del Instituto de Salud Pública del estado. Mientras que

<sup>40</sup> Barriuso, M., 2011, “Clubes sociales de cannabis en España. Una alternativa normalizadora en marcha”. [En línea] Disponible en: [www.druglawreform.info/en/publications/legislative-reform-series-7.item/1095-cannabis-social-clubs-in-spain](http://www.druglawreform.info/en/publications/legislative-reform-series-7.item/1095-cannabis-social-clubs-in-spain).

las provisiones de la ley eliminaron las penas por esta conducta desde el 6 de diciembre de 2012, Washington tiene hasta el 1 de diciembre de 2013 para promulgar las reglas del nuevo mercado. Para más información sobre la Iniciativa 502 consulte: [sos.wa.gov/\\_assets/elections/initiatives/i502.pdf](http://sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/i502.pdf).

**Colorado:** La Enmienda 64 legalizó el uso y la posesión de hasta 28 gramos de marihuana y el cultivo de hasta seis plantas de cannabis para adultos mayores de 21 años; por su parte, la autorización y regulación de la producción, distribución y venta de cannabis dependerá de la agencia estatal de impuestos – que ya regulaba el alcohol, el tabaco y la marihuana medicinal.

El modelo de Colorado permitirá la “integración vertical” de la industria, lo que significa que aquellas empresas que producen pueden ser las mismas que la distribuyen y/o comercializan. Durante el primer año, sólo las entidades de la industria medicinal podrán obtener licencias para cultivar, procesar, producir y vender cannabis y se requerirá que la legislatura estatal determine la carga impositiva final. El sistema regulatorio impone también un requisito de residencia estatal para obtener la licencia de cultivo y expendio aunque no para adquirir la sustancia. Si bien no prohíbe el mercadeo, estableció la obligatoriedad de un etiquetado especial – en el que se enuncien tanto riesgos y daños como contenidos y potencia – así como un empaquetado que no sea accesible a los niños. Las provisiones que eliminaron las penas por posesión y auto-cultivo entraron a vigor el 10 de diciembre de 2012 aunque el estado tuvo hasta el 1 de julio de 2013 para promulgar las reglas del nuevo mercado regulado. Para más información consultar: [bit.ly/18OEDEZ](http://bit.ly/18OEDEZ).

## Uruguay

En 2012, bajo el liderazgo del presidente José Mujica, el poder ejecutivo en Uruguay presentó al Congreso una propuesta de ley para regular legalmente el cannabis. Figurando como una más de una serie de acciones para mejorar la seguridad y la convivencia entre los uruguayos, la propuesta de Mujica fue la primera en que un gobierno nacional apoyaba formalmente una legislación para establecer la regulación legal del mercado de cannabis para fines no médicos ni científicos.

Los objetivos centrales de la ley fueron, desde el inicio, separar el mercado de cannabis de otros mercados de drogas, reducir los daños asociados a la prohibición de la sustancia ilegal más ampliamente consumida en el país y enfrentar más efectivamente los retos de salud pública asociados al abuso de pasta base de cocaína.

A diferencia de otras iniciativas, el proyecto uruguayo defiende un esquema regulatorio controlado por el Estado capaz de establecer controles efectivos sobre la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados. De manera particular, la “Ley de Regulación y Control del Cannabis y sus Derivados”, votada en la Cámara de representantes el 31 de julio de 2013, establece:

- El otorgamiento de permisos para la producción, el abastecimiento personal y la comercialización de cannabis psicoactivo para fines no médicos o científicos a través del Instituto Nacional de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA);
- Venta mensual de hasta 40gr de cannabis psicoactivo en puntos de venta autorizados (farmacias) a residentes uruguayos mayores de edad;
- La posibilidad de constituir “clubes de membresía” de entre 15 y 45 miembros donde se podrá plantar colectivamente hasta un máximo de 99 plantas cannabis psicoactivo;
- El derecho de los consumidores a crecer hasta 6 plantas al interior de sus hogares a fin de abastecer su consumo personal – que en ningún caso podrá superar los 480gr anuales;
- El acceso a cannabis medicinal previa autorización del Ministerio de Salud Pública;
- La producción de cáñamo para fines industriales – principalmente en la industria textil y del papel; y
- El fortalecimiento de servicios de educación y salud para prevenir, mitigar y/o tratar los daños a la salud producidos por el consumo problemático de cannabis.

De la misma manera, el mecanismo regulatorio mantiene sanciones para quien incumpla los términos estipulados por la ley – que oscilan entre los 20 meses y los 10 años de cárcel – y contempla la permanencia de ciertas prohibiciones como:

- El acceso al mercado legal de cannabis a los no residentes y los menores de edad;
- La realización de toda forma de publicidad;
- El consumo en espacios públicos protegidos; y
- La conducción de vehículos bajo el influjo de cannabis en cantidades superiores a las dictaminadas por la reglamentación secundaria;

Para mayor información sobre los particulares de la ley visite:

[www.regulacionresponsable.org](http://www.regulacionresponsable.org).

Al igual que con el alcohol y el tabaco, estos experimentos han tenido éxitos y fracasos de los que podemos aprender. Al respecto, los puntos clave que usted puede presentar incluyen:

- La regulación legal del cannabis es una realidad en ascenso y, con cada vez más estados en E.U. liderando la lucha, el cambio global es inevitable.
- Podemos recurrir confiadamente a estas experiencias para demostrar la eficacia de algunas herramientas clave de la regulación que, a su vez, prueban que los temores alrededor de la regulación y el argumento de “saltar al vacío” están fuera de lugar. Consultar pág.152.
- La evidencia muestra claramente lo equivocado que está el temor de que los avances hacia enfoques menos punitivos o hacia mercados de cannabis legalmente regulados conllevarán inevitablemente a una explosión en el consumo. Consultar Sección 9 [Preocupaciones sobre incremento del consumo](#) pág.134.
- Un marco que priorice la salud pública sobre la ganancia, y coloque estrictos controles sobre el mercadeo del producto, puede prevenir el riesgo de la *sobre-comercialización*. Los clubes cannábicos españoles y la propuesta de fuerte control estatal en Uruguay son dos ejemplos de modelos no-comerciales. Consultar Sección 9 [Inquietudes sobre la absorción del mercado por empresas](#) pág.143 y [Hablando sobre... alcohol y tabaco](#) pág.103.
- La potencia cada vez mayor del cannabis en ocasiones es planteada como una objeción a su legalización y regulación. Pero la potencia del cannabis (como el contenido alcohólico de las bebidas) puede ser regulada mediante un régimen legal, con información sobre

---

La regulación legal del cannabis es una realidad en ascenso

---

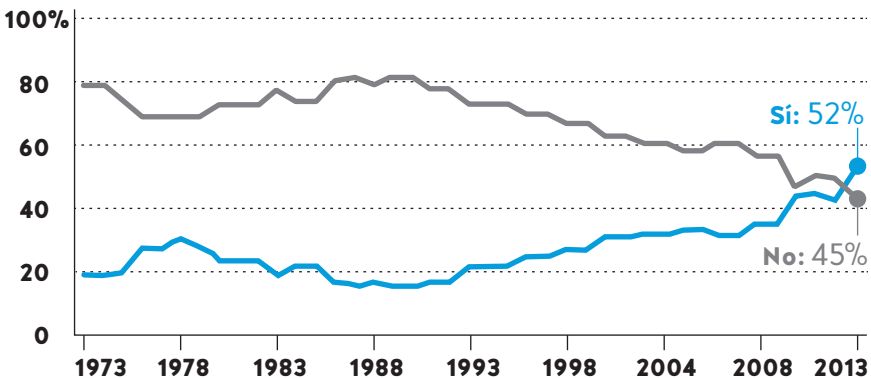
potencia y riesgos en el empaque — como hace la legislación holandesa que limita a 15% el contenido de THC del cannabis vendido en los coffee shops.

- La regulación legal de los mercados puede complementar una prevención efectiva.

## Opinión pública

Los niveles de apoyo hacia la descriminalización o legalización/regulación del cannabis se han incrementado sostenidamente en gran parte del mundo desarrollado. Esto es particularmente llamativo en E.U. donde el apoyo a la legalización llegó a constituir una mayoría en 2012 muy a pesar de un contexto de continua hostilidad política proveniente de ambos partidos. Éste es un precedente muy positivo para el movimiento reformista en su conjunto, pues resulta evidente que la exposición a un debate informado impulsa a la opinión pública a tomar distancia respecto a la prohibición y la invita a dirigirse hacia la reforma.

### Apoyo hacia la regulación legal de la marihuana en los EE.UU.



Fuente: Centro de Investigaciones Pew. Gráfico elaborado por Julie Sheer Los Angeles Times

## Evitando las trampas respecto al cannabis

Existen trampas en relación a cómo el debate sobre cannabis ha sido manejado históricamente. Por ello, es necesario tomar precauciones al momento de abordar el tema.

### ¿Regular porque es seguro?

A veces se sostiene que el cannabis debe legalizarse *“porque es seguro”*. Éste no es un argumento útil dado que es manifiestamente erróneo. Como todas las drogas, el cannabis tiene sus riesgos, e incluso si estos son relativamente bajos en comparación a otras drogas, una minoría pequeña pero no insignificante de consumidores de cannabis experimentan problemas reales con esta sustancia (existen problemas particulares con personas con antecedentes de salud mental, consumidores adolescentes y algunos usuarios crónicos).

Si usted se refiere a los riesgos del cannabis, trate de emplear términos relativos en lugar de absolutos: *“menos riesgoso”*, *“más seguro”*, *“relativamente seguro en comparación a X”*, etc. Sostener que el cannabis es *“seguro”* en términos absolutos (especialmente sobre la base de que es *“natural”* o que es *“sólo una planta”*) puede sonar tan poco científico como algunas de las aseveraciones más descabelladas sobre la *“locura desatada por los churros de marihuana”* que defienden los partidarios de la prohibición. Aunque la mayoría del consumo de cannabis es ocasional, moderado y no asociado a problemas significativos, esta sustancia debe ser adecuadamente regulada precisamente debido a los riesgos potenciales que presenta — particularmente para proteger a los grupos más vulnerables. Consultar [pág.50](#).

## ¿Regular porque es menos riesgoso que el alcohol y el tabaco?

A menudo se presenta un argumento similar sobre la necesidad de regular el cannabis debido a que es menos riesgoso que drogas legales como el alcohol y el tabaco. Aunque la observación respecto al riesgo relativo es correcta, y puede resultar útil para resaltar la inconsistencia e hipocresía de la ley (dada la frecuencia con que se escucha el argumento de que *“las drogas son ilegales porque son peligrosas”*), esta afirmación puede resultar problemática. No sólo porque puede ser utilizada para defender la eventual prohibición del alcohol y el tabaco sino también porque socava la idea de que las drogas deben ser reguladas debido a los riesgos que presentan.

## ¿Regular únicamente el cannabis? ¿Qué hay de las otras drogas?

Este punto plantea la cuestión de cuán distinto es el debate sobre legalización/regulación del cannabis respecto al debate más amplio sobre la regulación de otras drogas, incluyendo aquellas que son ciertamente más riesgosas. Dados los avances actuales a este respecto, a menudo habrá la necesidad de abordar el tema del cannabis de manera independiente; sin embargo, también puede resultar útil hacer reflexionar a la gente respecto a los alcances más amplios de la reforma — especialmente dado que actualmente existen más electores que apoyan sólo la legalización del cannabis pero no la de otras drogas.

Recuerde que los propósitos de las políticas y la lógica que apuntala el argumento de la regulación — reducir los daños sociales y de salud— son esencialmente los mismos sin importar la droga a la cual se refieran y, de hecho, mientras más riesgosa sea una droga, más importante su adecuada regulación. Por ello, es relativamente fácil desafiar a aquellas audiencias que plantean la postura *“sí al cannabis pero no a las otras drogas”* de una manera que se les estimule a pensar en un panorama más amplio. Una



manera simple de lograr esto es preguntar lo siguiente: ¿qué drogas sería preferible dejar en manos del crimen organizado en lugar de mantenerlas bajo el control de los gobiernos?

## Debates sobre cannabis recreativo y de uso médico

El debate alrededor de las políticas y leyes respecto al consumo recreacional del cannabis a menudo queda enredado en discusiones paralelas sobre su uso médico (y también, aunque en menor medida, con el uso comercial/industrial de la planta de cáñamo). Debido a que los argumentos respecto a los usos recreativos y médicos de la planta son muy diferentes — y dado que la discusión sobre la pertinencia del uso de cannabis como medicina no es relevante para su perfil de riesgo en uso recreativo — por lo general no resulta útil confundir ambos temas o combinarlos. Existe un fuerte argumento que sostiene que las discusiones sobre el consumo recreacional de esta sustancia ha prevenido el acceso e investigación para uso médico, pero en términos generales sugeriríamos tratar de mantenerlos separados hasta donde sea posible — dejando el lado médico del debate a los expertos en el campo de la salud.

---

## Hablando sobre... coca, cocaína y crack

---

Dada la realidad de América Latina resulta clave abordar el tema de las drogas elaboradas a partir de la hoja de coca. Sin embargo, no resulta útil referirse a éstas de manera homogénea y generalizar como si hablar de coca, cocaína, crack o pasta base significara lo mismo — incluso si estas sustancias están ligadas por las propiedades estimulantes del alcaloide psicoactivo que comparten (ver recuadro, pág.122). Existen retos y argumentos diferenciados que, si bien están vinculados entre sí, nos pueden dar una mejor idea de cómo abordar las políticas y los modelos de regulación aplicables a cada tipo de sustancia.

## El rango de productos de coca y cocaína

### Hoja de coca

Se trata de la hoja de coca no procesada que puede ser consumida de distintas maneras, a saber: masticada (con un álcali como la ceniza de quinua), como infusión o en diversas otras formas ligeramente procesadas. Tiene un leve efecto estimulante (la hoja contiene < 1% de alcaloide de cocaína) con riesgos no registrados para la salud y algunos beneficios nutricionales y funcionales. El consumo de la hoja de coca tiene una larga historia de uso tradicional no problemático entre las poblaciones indígenas de la región andina.

### Cocaína

El clorhidrato de cocaína es el extracto refinado de la hoja de coca que se elabora tanto legal (para usos médicos, procesada en E.U. a partir de la hoja de coca importada de los Andes) como ilegalmente (para usos no médicos con una producción mayormente concentrada en Bolivia, Colombia y Perú). Para incrementar las ganancias, la cocaína de origen ilegal es invariablemente adulterada con otras sustancias (incluyendo lidocaína, cafeína, anfetaminas y levamisol), así como con aditivos para aumentar su volumen<sup>41</sup>. De esta manera, su pureza varía ampliamente desde < 10% hasta > 80%. Por lo general se le inhala (pues en su forma original no se puede fumar aunque en ocasiones es consumida por inyección) y su consumo moderado/ocasional tiene un riesgo relativamente bajo. El uso frecuente, crónico o mediante inyección, por su parte, está asociado a una serie de riesgos potencialmente graves entre los que destacan la sobredosis y la dependencia.

### Crack

*(Nota – la pasta base [ver a continuación] puede, en algunas regiones, ser referida como crack)– El crack es una preparación elaborada a partir de cocaína en polvo que, para completarse, emplea simples procedimientos de cocina que involucran calentar (“cocinar”) la cocaína, ya sea con bicarbonato de sodio o amonio, para crear “piedras” que se puedan fumar. Las “piedras” resultantes son consumidas de forma fumada con el objetivo de aumentar la velocidad del efecto y su intensidad (el efecto llega antes pero dura menos tiempo). Esta forma de consumo contrasta con la cocaína en polvo y sus daños presentan también diferencias importantes.*

41 Cole, C., L. Jones, J. McVeigh, et al. **DILUIR. Una guía sobre Adulterantes, Espesantes y otros Contaminantes encontrados en las drogas ilícitas**, Centro para la Salud Pública – Facultad de la Salud y Ciencias Sociales Aplicadas – Universidad John Moores en Liverpool, 2010. [En línea] Disponible en: [www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf](http://www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf).

Así pues, es más probable que el consumo de crack se relacione a patrones de consumo problemáticos o dependencia que la cocaína en polvo.

#### **Pasta base de cocaína**

También conocida como paco, bazuco o *crack* (ver arriba), la pasta base de cocaína o PBC es un residuo producido en una fase intermedia del procesamiento – ilícito y no regulado – de la hoja de coca en cocaína. Contiene base libre de cocaína así como químicos empleados en el procesamiento (queroseno, gasolina) y sustancias adulterantes como la cafeína que sirven para potenciar el efecto de la cocaína, aumentar su potencial adictivo y reducir el punto de ebullición para que resulte más fácil de fumar. Estos factores, en combinación con su precio relativamente bajo, han llevado rápidamente a que se le asocie con un consumo problemático dependiente entre ciertas poblaciones marginalizadas y de bajos ingresos. Al igual que el crack esta sustancia se fuma, aunque las impurezas y adulterantes que contiene contribuyen a incrementar los ya altos riesgos asociados con su consumo.

En otra sección abordaremos las cuestiones relativas a la regulación de la hoja de coca<sup>42</sup>. De la misma manera, y tal como se explica a continuación, las respuestas que se sugieren ante los retos que plantea el consumo de los derivados de la cocaína (*crack*, paco — ver recuadro, pág.122) se enfocan en expandir respuestas de tratamiento y reducción de daños antes que en el establecimiento de mercados regulados.

Por ello, esta sección se concentrará principalmente en explorar las posibilidades para la regulación de la cocaína, un tema que sin duda alguna sigue planteando enormes desafíos para los defensores de la reforma y que a menudo parece constituirse en campo minado políticamente hablando. La regulación legal del mercado de cocaína, sin embargo, constituye una interrogante que eventualmente deberá y *será* planteada y, por lo tanto, exige una respuesta coherente. De manera particular, ninguna región del mundo se ve obligada a responder a esta pregunta de manera más

---

<sup>42</sup> TNI, **Hoja de coca: mitos y realidades**. [En línea] Disponible en: [www.druglawreform.info/es/temas/desclasificacion-de-la-hoja-de-coca/item/262-coca-leaf-myths-and-reality](http://www.druglawreform.info/es/temas/desclasificacion-de-la-hoja-de-coca/item/262-coca-leaf-myths-and-reality).

urgente que América Latina; una región que no sólo enfrenta dificultades asociadas a la producción sino una serie de retos cada vez mayores al consumo de cocaína, *crack* y pasta base.

Argumentos a plantear:

- Ya existe una demanda considerable y establecida para la cocaína. Por lo tanto, debemos ser claros respecto al hecho de que esta demanda *seguirá siendo abastecida* ilegalmente si no encontramos alguna fuente regulada.
- A través de décadas de experiencia, sabemos que éste no es un mercado que puede ser eliminado a través de estrategias de aplicación de la ley. La producción y el tránsito simplemente son desplazados a otras áreas debido a la existencia de una gran demanda que incentiva la entrada de agentes criminales al mercado por la oportunidad de obtener enormes ganancias.
- Para los carteles que operan en América Latina la cocaína es aún la droga ilegal más rentable. Por lo tanto, colapsar o reducir el tráfico ilegal mediante cierta forma de mercado regulado tendría el efecto más dramático sobre la acción destructiva de los cárteles.

Transform Drug Policy Foundation ha explorado anteriormente la posibilidad de regular el mercado de cocaína (desde la producción hasta la venta) en la publicación titulada **Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para su regulación**. A continuación se resumen algunas de las reflexiones clave<sup>43</sup>:

- La regulación podría revertir la dinámica maximizadora del daño causada por el tráfico ilegal de drogas, que distorsiona el mercado y lo desvía hacia los productos más potentes y riesgosos (y rentables) como el crack y la pasta base. Ello podría lograrse incentivando la elaboración de preparaciones de cocaína menos riesgosas y más disponibles (por ejemplo,

---

<sup>43</sup> También se incorporan comentarios adicionales de discusiones con ONG afines en la región.

hoja de coca o productos derivados de la hoja de coca mínimamente procesados); imponiendo controles mucho más restrictivos sobre la cocaína en polvo y manteniendo una prohibición sobre la disponibilidad legal del crack o la pasta base (abordando a los consumidores a través de respuestas de tratamiento y reducción de daños).

- La producción de hoja de coca legalmente regulada (para consumo tradicional, al igual que como saborizante para comidas y bebidas, incluyendo la Coca-Cola y la cocaína farmacéutica en países como E.U.) ya sucede en una escala significativa. Lo anterior demuestra cómo se pueden abordar los problemas de control de calidad y seguridad<sup>44</sup>. Asumiendo esta realidad es posible suponer que la expansión de esta producción legal para usos no médicos no presentaría un reto regulatorio significativo. Consultar pág.152.
- Si bien existen modelos bien establecidos para regular los mercados legales de cannabis y la provisión de opiáceos con fines médicos para consumidores dependientes (incluyendo la heroína inyectable), también podemos aprender lecciones valiosas de la experiencia internacional en la regulación de estimulantes. Ésta incluye la prescripción y/o adopción de modelos farmacéuticos para el caso de las anfetaminas, la regulación de las denominadas nuevas sustancias psicoactivas en Nueva Zelanda<sup>45</sup> y la producción de estimulantes tradicionales elaborados a base de plantas, incluyendo la hoja de coca.
- Dado el carácter relativamente limitado de esta experiencia, es necesario abordar el tema con cautela — empezando con la regulación de productos de coca de baja potencia como caramelos y bebidas

---

<sup>44</sup> En 2013, Bolivia se reincorporó a la Convención Única de Estupefacientes de 1961 con una reserva que le permite cultivar hoja de coca para usos tradicionales sin entrar en contravención del sistema internacional de fiscalización.

<sup>45</sup> Para mayor información sobre la Ley de Regulación de Nuevas Sustancias Psicoactivas de Nueva Zelanda consulta: [www.legislation.govt.nz/bill/government/2013/0100/latest/whole.html](http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2013/0100/latest/whole.html).

elaboradas con coca. Éstos podrían también potencialmente reemplazar una pequeña parte del (más riesgoso) mercado de la cocaína en polvo.

- El acceso regulado a la cocaína en polvo podría ser explorado bajo un modelo estrictamente controlado de ventas al menudeo (probablemente a través de farmacias — consultar pág. 99), que involucre por ejemplo a compradores autorizados (identificados mediante la licencia de conducir, por ejemplo, donde los consumidores deben primero demostrar que comprenden los riesgos y saben cómo minimizarlos) y el racionamiento de las cantidades adquiridas para prevenir ventas secundarias. Ello requiere un modelo de monopolio del Estado, al menos inicialmente.
- Por su parte, el crack no estaría disponible para su venta directa aunque el acceso legal regulado a la cocaína en polvo supondría que determinados consumidores podrían fabricarlo de manera relativamente fácil o dentro de mercados informales entre consumidores (que podrían ser tolerados como una forma de reducción del daño).
- El paco o pasta base es un producto derivado de la prohibición y la producción ilegal. La disponibilidad de productos de cocaína menos riesgosos (u otros estimulantes) podría, cuando menos, ayudar a prevenir un mayor desarrollo de este mercado que conlleva grandes riesgos.
- El abordaje de consumidores problemáticos de cocaína, *crack* o paco debe basarse en evidencias y estar guiado por los principios de salud pública y reducción de daños — antes que en sanciones y criminalización que exacerban los problemas, crean obstáculos para la intervención y abonan a la carga de grupos marginalizados y vulnerables. Existe una base de evidencia limitada pero creciente sobre cómo desarrollar tales intervenciones de reducción de daños. También existe una serie de programas que exploran la posibilidad de instaurar modelos de prescripción de sustitutos para consumidores de *crack*/pasta base

como una forma de reducción de daños (incluyendo experimentos empleando cannabis y coca).

---

¿Cuáles son las implicaciones de la criminalización en materia de derechos humanos?

---

- Existe un rango considerable de desplazamiento entre estimulantes dependiendo de su precio relativo, calidad, efectos, disponibilidad y estatus legal. Tal como se ha sugerido antes, hacer más disponibles los productos menos riesgosos y menos disponibles los productos de mayor riesgo crea oportunidades para guiar los patrones de consumo en una dirección positiva en el largo plazo.
- El surgimiento de nuevas sustancias psicoactivas (NSP o “legal highs”) no controladas por las convenciones internacionales genera oportunidades para experimentar con modelos de regulación libres de las restricciones legales de orden superior. Existe cierta evidencia de que la aparición de estimulantes sintéticos ha llevado a la reducción del consumo de cocaína en lugares donde éstos se han popularizado. Es preciso reconocer, sin embargo, que en estos casos también existen riesgos debido a la falta de información sobre los daños asociados a estas drogas.

---

## Lecturas adicionales

---

- Vargas, Ricardo, E. Vergara y J.C. Campero, **De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas**, Fundación Friedrich Ebert Colombia. [En línea] Disponible en: [library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10032.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10032.pdf).
- Jorge Hurtado-Gumucio: **Masticado de hoja de coca como terapia de mantenimiento por cocaína**. [En línea] Disponible en: [www.undrugcontrol.info/en/issues/safer-crack-use/item/4532-coca-leaf-chewing-as-therapy-for-cocaine-maintenance](http://www.undrugcontrol.info/en/issues/safer-crack-use/item/4532-coca-leaf-chewing-as-therapy-for-cocaine-maintenance).
- Labigalini, Eliseu Jr., L. Ribeiro Rodrigues y D. Da Silveira, **Uso terapéutico de cannabis por adictos al crack en Brasil**, Journal of Psychoactive Drugs; octubre-diciembre 1999; 31, 4; Health & Medical Complete, pág.451.

---

## Hablando sobre... derechos y libertades

---

Los derechos humanos y las libertades fundamentales siempre han sido un tema central del debate sobre la reforma de la política de drogas, incluso cuando en ocasiones los argumentos a favor de esta causa no hayan sido considerados cabalmente. Resulta particularmente importante que los argumentos sobre derechos humanos estén basados en sólidos razonamientos y que tomen en cuenta el contexto político y cultural del debate así como los valores y prioridades de su audiencia. Por ejemplo, existe una diferencia entre invocar el derecho legal a consumir drogas y resaltar cómo la criminalización de personas adultas que libremente eligen consumir infringe una serie de derechos legales internacionalmente reconocidos, incluyendo el derecho a la privacidad, a la salud, la cultura y a la libertad de creencias y prácticas — especialmente en relación al consumo de ciertas plantas.

Los argumentos sobre la libertad de las personas adultas y en capacidad de elegir sobre el consumo de sustancias psicoactivas son intelectualmente sólidos. El principio que apuntala la mayoría de la legislación moderna radica en que las personas adultas con capacidad de libre discernimiento deben tener la libertad de tomar parte en cualquier conducta que deseen, siempre y cuando no perjudiquen a terceros. De la misma manera, la conducta personal riesgosa o el daño auto-infligido, aunque constituya una preocupación legítima para los gobiernos, por lo general no debe ser incumbencia de la legislación penal<sup>46</sup>.

No obstante, muchos derechos humanos y libertades no son absolutos — como el derecho a la privacidad y la libertad para manifestar la propia religión. Un Estado puede justificadamente transgredir estos derechos, por ejemplo, para proteger los derechos o la salud de otras personas. Sin embargo, tal intervención por parte del gobierno debe servir a un

---

<sup>46</sup> Human Rights Watch, 2013, **Las Américas: descriminalización del consumo personal de drogas**. [En línea] Disponible en: [www.hrw.org/news/2013/06/04/americas-decriminalize-personal-use-drugs](http://www.hrw.org/news/2013/06/04/americas-decriminalize-personal-use-drugs).



propósito legítimo y no imponer restricciones innecesarias para lograrlo. El Estado es también en última instancia el responsable de garantizar el cumplimiento de dichas condiciones.

Sobre este tema, presentamos a continuación algunos de los argumentos a plantear:

- Las leyes sobre drogas que criminalizan o sancionan el consumo personal (o la posesión para consumo personal) están reñidas con la legislación concerniente a elecciones personales comparables que también involucran la toma de riesgos y el daño auto-inflingido por parte de adultos con capacidad de libre discernimiento — la práctica de deportes peligrosos, el sexo no protegido y el consumo de drogas legales como el alcohol, el tabaco y los solventes, por ejemplo. Estas actividades, a pesar de no ser sensatas y ser activamente desaconsejadas, no constituyen un delito.
- Existe aquí una importante distinción entre el “delito consensual” del consumo de droga que involucra tomar un riesgo personal y las leyes que criminalizan las acciones que perjudican directamente a otras personas como el robo, la violación o la agresión física. Destaque esta obvia distinción cuando escuche el ridículo argumento prohibicionista de: “Y entonces ¿por qué no legalizamos también el asesinato?” Sencillamente, no existe una equivalencia moral o legal entre el consumo de drogas por personas adultas con capacidad de discernimiento y el asesinato.
- Para evitar confusiones, usted puede necesitar aclarar que nadie está sugiriendo alterar el estatus legal de los actos criminales cometidos bajo la influencia de las drogas. Por ejemplo, seguiría siendo una infracción penal el conducir vehículos *bajo la influencia* de drogas que afectan las facultades de atención.

- También pueden aplicarse argumentos sobre derechos humanos al tema de la producción y venta de drogas aunque, desde luego, es necesario presentarlos cuidadosamente. Se puede hablar, por ejemplo, del derecho a un estándar de vida adecuado para agricultores de bajos ingresos que cultivan la hoja de coca o bien del derecho a la privacidad en relación a un mini agricultor o el auto-cultivo de unas cuantas plantas. Una vez más la pregunta es si de verdad no existen medios menos restrictivos para alcanzar esta meta que el régimen de fiscalización. Y sobre todo, si los medios han resultado manifiestamente inútiles para lograr el fin declarado al cabo de un plazo sustancial ¿puede acaso justificarse la transgresión de los derechos?

Dicho en pocas palabras, no existe un derecho legal específico para consumir drogas, y argumentar que éste debería existir, en nuestra opinión, confunde el debate. Desde nuestro punto de vista, resulta más provechoso revertir este argumento y preguntar: *¿cuáles son las implicaciones de la criminalización en materia de derechos humanos?* Los debates sobre lo bueno y lo malo del consumo de drogas no deben opacar el hecho que criminalizar las actividades de cientos de millones personas adultas con capacidad de libre discernimiento, tiene un impacto sobre un conjunto de derechos e involucra costos humanos sustanciales.

Los efectos de la criminalización en materia de derechos humanos no sólo son sentidos por quienes consumen drogas ni sus derechos son los únicos que resultan conculcados. La criminalización afecta comunidades enteras, urbanas y rurales. Este es un importante punto a plantear cuando elabore sus argumentos, sólo recuerde evaluar adecuadamente el contexto en el cual se plantean las inquietudes de derechos humanos a debatir. En pocas palabras, la centralidad de la criminalización y sanción hacia consumidores de drogas significa que en realidad la guerra contra las drogas es, en gran medida, una guerra contra las personas. Consulte también [Costos en materia de derechos humanos](#) en [Critizando la guerra contra las drogas](#), pág.65.

## Uso tradicional de ciertas plantas psicoactivas

El uso tradicional o ceremonial de ciertos cultivos empleados para producir drogas – incluyendo la hoja de coca, la ayahuasca y el peyote – es parte de la identidad cultural de ciertas regiones y poblaciones de América Latina. La prohibición a nivel global ha criminalizado de manera efectiva culturas enteras con tradiciones de cultivar y utilizar algunos de estos cultivos. El más notable entre ellos es el uso tradicional de la hoja de coca para fines culturales y medicinales entre los grupos indígenas andinos (consultar pág.122). La Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas otorgaba un período de gracia de 25 años, plazo que hace mucho expiró, para terminar con esta práctica. Como resultado, los usos tradicionales de la hoja de coca fueron proscritos en las convenciones a partir de un proceso de negociación en el que además, se excluyó completamente a las poblaciones indígenas.

Compare este hecho con la perspectiva expresada por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

*“[Un] principio de la legislación internacional cuya aceptación se ha generalizado es que los pueblos indígenas deben ser consultados respecto a cualquier decisión que les afecte”.*

La Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ahora adoptada universalmente, reconoce también estos derechos, así como el derecho de los pueblos indígenas a:

*“Practicar y revitalizar sus tradiciones culturales y costumbres” y al “uso y control de su herencia ceremonial, conocimiento tradicional y expresiones culturales tradicionales, así como a las manifestaciones de sus conocimientos científicos, tecnología y culturas, incluyendo sus recursos humanos y genéticos, semillas, medicinas y conocimiento sobre las propiedades de la fauna y flora”.*

El Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Asuntos Indígenas (UN PFII por sus siglas en inglés) ha apoyado recientemente los esfuerzos para retirar los usos tradicionales de la hoja de coca del ámbito de la fiscalización internacional de drogas<sup>47</sup>. En 2009, el UN PFII solicitó que:

*“Aquellas secciones de la Convención [de 1961] relacionadas al mascado de hoja de coca que son inconsistentes con los derechos de los pueblos indígenas a mantener sus prácticas de salud y culturales tradicionales han de ser enmendadas y/o derogadas”.*

---

<sup>47</sup> UNPFII, 2009. **Informe mundial sobre el estado de los pueblos indígenas**. [En línea] Disponible en: [www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/SOWIP\\_web.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/SOWIP_web.pdf).

La prohibición absoluta impuesta sobre los usos tradicionales de dichas plantas constituye un área de conflicto considerable. Ello quedó ilustrado en junio de 2011, con el retiro del gobierno boliviano de la Convención Única de 1961 como resultado de un fallido intento por enmendar el acuerdo para permitir la práctica del mascado de hoja de coca. Bolivia se reincorporó recientemente a la Convención con una reserva que permite este uso tradicional y a la que sólo objetaron 15 países (México, entre ellos).

---

Las prevalencias de consumo son sólo una de muchas maneras de medir los impactos de salud – y ni siquiera constituyen la medición más útil porque la mayor parte del consumo de drogas no es problemático

---

## Sección 9

# Respondiendo a inquietudes sobre el tránsito hacia la regulación legal

**Esta sección realiza el análisis básico que usted requerirá para responder a las inquietudes más comúnmente expresadas respecto a la reforma, la legalización y la regulación. Aunque éstas constituyen genuinas preocupaciones para muchas audiencias también pueden ser empleadas por quienes buscan mantener la prohibición y socavar el impulso de la reforma. Por ello, y aunque es importante respetar y responder de manera sensible a dudas legítimas como una manera de identificar puntos comunes, es posible que usted también deba lidiar con cínicos intentos por desacreditarle por parte de quienes saben que no pueden ganar en un debate directo y centrado en evidencias.**

**Esta sección le proveerá también de los instrumentos necesarios para lidiar con las inquietudes sobre: el incremento en el consumo, el impacto en jóvenes y menores de edad, la irrupción de empresas multinacionales apropiándose de la industria, los aspectos morales y el potencial mensaje que**

**enviaría la reforma, la reacción de los cárteles, otros aspectos prácticos de la reforma y la respuesta del sector político en caso de que algo malo ocurriese.**

---

## ¿Se incrementará el consumo?

---

El temor al incremento en el consumo es uno de los más frecuentemente expresados y tal vez la más políticamente cargada de todas las objeciones a la reforma. Muchas inquietudes secundarias provienen directamente de ella — como por ejemplo el incremento en la adicción, la multiplicación de accidentes causados por conductores bajo el efecto de las drogas y otros daños relacionados al consumo.

Bajo cualquier política, la preocupación referida al incremento del consumo es legítima y comprensible. Sin embargo, la retórica de guerra contra las drogas se ha encargado de caracterizar a estas sustancias como un “mal” que estamos obligados a “combatir” y nos ha llevado a pensar que todo consumo de drogas es automáticamente dañino, abusivo y socialmente inaceptable. Como resultado, gran parte del debate sobre políticas de drogas ha sido impulsado por la ideología y construido sobre la base de un enfoque obsesivamente estrecho y centrado en reducir — o más precisamente, eliminar — el consumo.

Cuando el consumo de una droga sí se reduce, éste es pregonado como un triunfo que vuelve irrelevantes los debates sobre la reforma; pero cuando el consumo aumenta se hacen llamados para intensificar los esfuerzos punitivos de aplicación de la ley. Tal enfoque, simplista y fallido, permite a quienes lo defienden escapar al análisis de lo que realmente crea el consumo y los daños relacionados al mercado de drogas — distorsionando así las prioridades de los procesos de gestión y evaluación de las políticas.

La respuesta a esta inquietud es difícil de construir en una frase simple y concisa pues, en la mayoría de los casos, el primer argumento a plantear

se reduce a contestar: *“bueno, es mucho más complicado que eso”* (algo que no necesariamente constituye el mejor punto de partida). Para escapar de este *impasse* sugerimos explorar las opciones que se presentan a continuación.

## Argumentos clave

- El primer paso es ser claro y contundente respecto a una realidad irreprochable: el enfoque punitivo actual ha fracasado manifiestamente en prevenir el dramático incremento en el consumo de drogas y los daños asociados.
- Segundo, debe tener presente que el argumento del incremento en el consumo, como consecuencia de la introducción de una adecuada despenalización de la posesión o de un esquema de regulación legal, se basa en los siguientes supuestos incorrectos:
  - La criminalización de los consumidores disuade de manera significativa el consumo. No es así. Estudios a nivel nacional e internacional<sup>48</sup> que comparan el impacto de diferentes enfoques, desde regímenes severos hasta esquemas de despenalización total de la posesión de todas las drogas, demuestran que el impacto de la criminalización sobre los niveles de consumo es marginal.
  - Los prohibicionistas sostienen que la regulación legal significa libre disponibilidad de drogas, de modo que el consumo de estas sustancias se incrementaría enormemente. De hecho, las drogas ya están a disposición de la mayoría de las personas que las desean y en todo momento. Lo que es más importante, la regulación verdadera significa una disponibilidad controlada — que no una libre disponibilidad — en la que diversas restricciones se

---

<sup>48</sup> Eastwood, N. y S. Rolles, 2012, **Políticas de despenalización en la práctica: un resumen global** en HRI, **Situación de la Reducción de Daños a Nivel Mundial 2012**. [En línea] Disponible en: [www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter\\_3.4\\_drug-decriminalisation\\_.pdf](http://www.ihra.net/files/2012/09/04/Chapter_3.4_drug-decriminalisation_.pdf).

mantienen — mayoría de edad, límites a la adquisición de drogas, controles sobre los precios, etc. La evidencia indica que una estricta regulación legal puede ayudar también a controlar los niveles de consumo. Por ejemplo, en el mismo período de tiempo en el que el uso de drogas ilegales se ha incrementado dramáticamente, el consumo de tabaco ha disminuido casi a la mitad en muchos países — sin que eso signifique criminalizar a nadie y mediante el empleo efectivo de mensajes de salud y medidas regulatorias legales. Consultar Sección 8 [Hablando sobre... alcohol y tabaco](#) pág.107.

- Existen factores culturales y socio-económicos más amplios que ejercen una mayor influencia sobre el consumo y, particularmente, sobre el consumo problemático. Dos de estos factores claves son la búsqueda de placer y la eliminación del dolor físico o emocional. Quienes usan drogas para aliviar el dolor son mucho más propensos a convertirse en consumidores problemáticos. En este sentido, la evidencia muestra que los niveles de desigualdad y bajo bienestar son factores de predisposición mucho más importantes para el consumo de drogas que la severidad del régimen de fiscalización Consultar pág.134.
- Dependiendo el tipo de debate usted puede optar también por citar ejemplos específicos que sirvan para ilustrar su argumento. A continuación, dos de los más útiles: a) cuando Portugal descriminalizó la posesión de todas las drogas en 2001, los prohibicionistas predijeron un aumento desmedido en el consumo y alertaron sobre la amenaza de una ola incontenible de turistas en busca de drogas. Nada de eso ocurrió<sup>49</sup>. b) cuando Suiza introdujo en 1994 el suministro legal de heroína para consumidores dependientes a través de un sistema de clínicas, el resultado fue la reducción en la disponibilidad de la droga — pues los consumidores

---

<sup>49</sup> Hughes, C. and A. Stevens. **¿Qué podemos aprender de la despenalización de drogas ilícitas en Portugal?**, Revista Británica de Criminología, 2010



que traficaban heroína para subvencionar su propio hábito dejaron de hacerlo. En otras palabras, la regulación logró en ambos casos controlar la disponibilidad y no incrementarla. El consumo, en algunos casos, también se redujo.<sup>50</sup>

- Las prevalencias de consumo son sólo una de muchas maneras de medir los impactos de salud — y ni siquiera constituyen la medición más útil porque la mayor parte del consumo de drogas no es problemático. De la misma manera, los impactos de salud son apenas uno de los muchos indicadores que deben ser considerados para desarrollar políticas públicas sobre drogas que minimicen los daños a los consumidores y a la comunidad en su conjunto. Medir la efectividad de una política determinada exigiría también tomar en cuenta los impactos sobre la delincuencia, los derechos humanos, la seguridad comunitaria, el desarrollo internacional y la economía — todas ellas áreas que podrían beneficiarse de la reforma. En pocas palabras, debemos redefinir “el problema de las drogas” como un fenómeno complejo que abarca mucho más que simplemente a “las personas que consumen drogas”.
- Finalmente, e incluso si se considera sólo la salud, es importante subrayar que bajo la regulación legal las drogas serían más seguras (pues la potencia y la pureza serían conocidas y habría más información sobre sus riesgos y daños a disposición de quien decida consumirlas). El propio sistema regulatorio podría estimular la adopción de conductas más seguras, el consumo en entornos menos peligrosos y la reducción de las barreras que impiden a las personas buscar y acceder a ayuda. Finalmente, e incluso si el consumo de algunas drogas se incrementara, los daños a la salud en general aún se reducirían y la sociedad se ubicaría en una mejor situación para abordar el consumo problemático y sus causas subyacentes.

---

**50** Oficina Federal de Salud Pública. **Tratamiento asistido con heroína / Tratamiento con diacetilmorfina (HAT) en 2007**. Departamento Federal de Asuntos Internos, Suiza, 2008, pág.3. Versión electrónica disponible en: [www.aegd.ch/04engl/pdf\\_engl/hat\\_2007\\_en.pdf](http://www.aegd.ch/04engl/pdf_engl/hat_2007_en.pdf)

## Puntos adicionales

- El consumo de drogas puede tanto incrementarse como disminuir después de la prohibición, pero las generalizaciones y universalizaciones no son útiles. Habrá una serie de factores en juego — a menudo empujando el tema en diferentes direcciones — y ciertamente veríamos diferentes impactos de acuerdo al tipo de droga, el tipo de población consumidora y las características específicas de los modelos regulatorios.
- Un modelo pragmático de regulación legal podría beneficiarse de los errores cometidos con el alcohol y el tabaco y enfocarse en controlar los elementos del mercado que implican mayor potencialidad de incrementar el consumo o los daños a él asociados (por ejemplo, podría controlar los incentivos a obtener ganancias por volumen de ventas prohibiendo el mercadeo, la identidad de marca y la publicidad). De la misma manera, podría posibilitar la inversión en prevención y educación en salud.
- La dinámica impulsada por las ganancias emanadas de la ilegalidad ha inclinado el mercado hacia formas aún más concentradas y rentables de producción y venta de ciertas drogas (del opio a la heroína y de la hoja de coca a la cocaína, el crack y el paco). Es probable que una era post-prohibición nos lleve a presenciar un retorno hacia opciones más seguras y menos concentradas de estas sustancias (algo que puede ser facilitado por el tipo de regulación implementada, consultar [pág.83](#)). Por ejemplo, después de abolir la prohibición del alcohol en E.U., los patrones de consumo se distanciaron de los licores y retornaron a las cervezas y vinos.
- Los cambios en los patrones de consumo de drogas actualmente ilegales también podrían tener impactos sobre el consumo de drogas legales, incluyendo el desplazamiento del consumo de alcohol al de cannabis. Desde la estrecha perspectiva prohibicionista, cualquier incremento en el consumo de cannabis sería percibido como un fracaso de las políticas;

pero dados sus daños relativos, tal reducción en el consumo de alcohol podría producir una ganancia neta en términos de salud pública.

---

Los costos de la guerra  
contra las drogas recaen  
desproporcionadamente  
sobre niños y jóvenes

---

En resumen, las decisiones respecto al consumo de drogas se ven afectadas por muchos factores. En un mundo post-prohibición habrá, sin lugar a dudas, una diversidad de efectos que podrían incrementar el consumo — como por ejemplo la eliminación de los regímenes disuasivos de fiscalización, las variaciones en los precios, la disponibilidad, calidad y mercadeo de las drogas. Sin embargo, en el otro lado del espectro existirían también efectos que podrían reducir el consumo — como por ejemplo la eliminación del “atractivo de la clandestinidad”, la mayor atención de los consumidores dependientes, la disminución del número de vendedores criminales deseosos de captar nuevos consumidores y la reinversión del gasto en seguridad hacia acciones de tratamiento, educación y reconstrucción del tejido social. El efecto neto variará de acuerdo a las diferentes drogas y las distintas poblaciones de usuarios, lo mismo que de acuerdo a los desplazamientos entre distintas drogas que pudieran producirse.

Es fundamental advertir que los impactos también dependerán del tipo de regulación adoptada. Aunque un modelo de mercado libre no regulado ciertamente ostenta el potencial de incrementar el consumo, los modelos de regulación aquí descritos buscan priorizar la salud pública y prevenir los daños que proceden de mercados no regulados — algo que hemos visto suceder con el alcohol y el tabaco. Consultar [Hablando sobre... alcohol y tabaco](#) pág.103.

## ¿Quién protegerá a los niños?

**Otra inquietud frecuente respecto a la pertinencia de regular los mercados de drogas puede resumirse en la expresión: “Pero ¿qué pasará con los niños?” Es totalmente comprensible que los padres y tutores abriguen temores reales sobre el impacto de la reforma respecto al bienestar de los niños, las personas jóvenes y otros grupos poblacionales vulnerables como las personas con problemas de salud mental y los más desposeídos.**

Los temores respecto al impacto de la reforma siguen siendo utilizados por los defensores de la prohibición para atizar el fuego, las más de las veces a través de invocaciones populistas y emocionales en detrimento de la evidencia. Los relatos de jóvenes víctimas de las drogas o de los mercados de estas sustancias (que a menudo confunden deliberadamente los daños producidos por las drogas con aquellos causados por las políticas de drogas) son frecuentemente utilizados por políticos y prohibicionistas como un ardid retórico para evitar discusiones sobre los efectos abrumadoramente negativos de la prohibición. Muchos políticos de carrera y tomadores de decisión utilizan la frase “¿Qué pasará con los niños?” para desviar el enfoque del debate del territorio político donde temen caminar o donde pueden estar expuestos a críticas sustentadas en evidencias.

Algunos argumentos clave a plantear respecto a este tema son:

- Bajo el régimen actual, las drogas ilegales siguen estando fácilmente disponibles a la mayoría de los jóvenes mientras que sólo una significativa minoría de ellos ha consumido una o más de estas sustancias. La regulación no puede eliminar tal consumo pero una disponibilidad controlada podría ayudar a crear un mejor entorno para la reducción de daños, reduciendo la demanda en el largo plazo. Por ejemplo, investigaciones realizadas en E.U. han demostrado que los niños pueden comprar más fácilmente marihuana ilegal que alcohol —

como resultado de las restricciones etarias sobre la venta de este producto. Para consultar sobre modelos de regulación ver pág.99 y para las lecciones sobre control de alcohol y tabaco ver pág.103.

- Es posible identificar una triste ironía cuando se compara la narrativa de la prohibición, que proclama la protección de los niños como meta máxima, con la realidad. La guerra contra las drogas no sólo no protege a los niños sino que los expone directamente a múltiples riesgos. Los costos de la guerra contra las drogas recaen desproporcionadamente sobre niños y jóvenes ya sea en tanto que consumidores — pues se exponen a riesgos adicionales ligados a la ilegalidad y se les niega acceso a servicios de salud — o en tanto que participantes o personas en contacto con mercados criminales — exposición a violencia, explotación y abuso por parte de delincuentes y, en ocasiones, por las mismas fuerzas del orden.
- Aunque pueda parecer ilógico, los mercados legalmente regulados y controlados ofrecen un nivel de protección mucho mayor a grupos vulnerables que los caóticos y a menudo violentos mercados ilegales que existen en la actualidad. Uno de los beneficios clave de la regulación es que permite el establecimiento de controles adecuados sobre el precio y la disponibilidad (ubicación, horas de operación y restricciones etarias) así como controles sobre publicidad y promoción. Es precisamente debido a que las drogas suponen riesgos que éstas deben ser adecuadamente reguladas — especialmente en lo que respecta a los jóvenes.
- Muchos niños y jóvenes se han convertido en “huérfanos de la guerra contra las drogas” debido a la pérdida de sus padres en episodios de violencia y/o al efecto del encarcelamiento masivo por delitos de drogas. Muchos más son reclutados para trabajar en los circuitos de tráfico debido a la pobreza y falta de oportunidades reales de desarrollo. La guerra contra las drogas sólo hace que su futuro luzca aún más sombrío.

- Ostentar antecedentes criminales (incluso por una infracción menor relacionada a drogas) constituye una amenaza más considerable a la salud y el bienestar de muchos jóvenes que el consumo ocasional de drogas — pues restringe con frecuencia su capacidad de obtener empleo, vivienda y otros servicios y afecta sus finanzas personales. Lo anterior es especialmente cierto si dichos antecedentes involucran el trauma del encarcelamiento; situación que puede tener un efecto devastador en poblaciones vulnerables y encima promueve el estigma, la discriminación y la exclusión social.
- La regulación legal facilitará mensajes de salud más balanceados, consistentes y creíbles sobre todas las drogas, incluyendo el alcohol y el tabaco.
- Por último, recuerde que los jóvenes no son estúpidos. Las políticas que ellos acertadamente perciben como fallidas, hipócritas, injustas, persecutorias, perversas e inútiles, sólo pueden socavar su respeto hacia las leyes, la policía y la autoridad en general. Si queremos tender puentes de comunicación hacia los jóvenes u otros grupos vulnerables o socialmente excluidos, a fin de ofrecerles ayuda y estimular estilos de vida responsables, declararles la guerra no es la manera de lograrlo. La eliminación del espectro de criminalidad, sanción y estigma que actualmente pesa sobre el uso de drogas haría que los servicios y la información sobre drogas y sus riesgos se hicieran más atractivos y accesibles para quienes los necesitan pero se encuentran más excluidos.

---

## Lecturas adicionales

---

- Barra, Aram y D. Joloy. Niños: **Las Víctimas Olvidadas en la Guerra contra las Drogas de México**. [En línea] Disponible en: [www.espolea.org/uploads/8/7/2/7/8727772/vj-barra-joloy.pdf](http://www.espolea.org/uploads/8/7/2/7/8727772/vj-barra-joloy.pdf).

---

## ¿Tomarán las multinacionales, motivadas por las ganancias, el control de los cárteles?

---

**Existe una legítima preocupación de saber si los mercados legalmente regulados podrían eventualmente ser controlados por corporaciones movidas por el lucro que, interesadas en mercadear y promover agresivamente las drogas, terminen por incentivar su consumo. La industria farmacéutica ya es el foco de críticas considerables por algunas de sus prácticas éticas, empresariales y de mercadeo. Igualmente, sectores de las industrias de alcohol y tabaco han sido señaladas como responsables de conductas carentes de ética que colocan las ganancias por encima de la salud pública — esto a través del uso de agresivas estrategias de mercadeo y campañas para prevenir la aprobación de leyes y mecanismos de regulación más estrictos. Consultar también [Hablando sobre... alcohol y tabaco](#) pág.103.**

Debe cuestionarse con firmeza la suposición de algunos opositores respecto al inevitable destino de la regulación de caer en las rapaces manos de las “grandes corporaciones farmacéuticas” o las “grandes compañías tabacaleras”. Reconociendo que este es un riesgo a sortear — particularmente en países donde otorgar el control de los mercados al Estado o donde la intervención estatal en el sector privado es fundamentalmente mal visto — el objetivo principal de su argumentación debe ser neutralizar las afirmaciones categóricas y las oposiciones maniqueas.

Si bien este reto ha podido observarse de manera práctica en casos como el de E.U., líder en la regulación del cannabis a nivel estatal que ha enfrentado ciertas dificultades con su uso medicinal, lo importante es rescatar que, incluso a pesar de ellos, este país está — y podrá seguir — optando por desarrollar modelos alternativos que se adapten mejor a sus necesidades y prioridades.

Después de todo es responsabilidad de los defensores de la reforma y los tomadores de decisión aprender de los errores del pasado, particularmente en lo que respecta a la regulación del alcohol y el tabaco, y asegurarse que los modelos de regulación que reemplacen a los mercados criminales sean los más adecuados.

Para enfrentar a los defensores del *status quo* que critican las propuestas de regulación basándose en el argumento de la gran tabacalera/gran farmacéutica una respuesta útil es:

- Acordar inicialmente con ellos en que éste no sería un buen modelo pero que, a pesar de todas las críticas legítimas contra las compañías comerciales, su condición de operadores legales los vuelve intrínsecamente preferibles a la alternativa de las redes internacionales del crimen organizado. A diferencia del crimen, las compañías comerciales:
  - Pagan impuestos;
  - Están sometidas a un escrutinio externo bajo la forma de auditores independientes, entidades regulatorias comerciales y financieras, sindicatos y asociaciones de consumidores;
  - Responden ante las autoridades y son legalmente responsables por sus acciones;
  - No están armadas ni recurren a la violencia en sus tratos comerciales cotidianos;
  - Pueden ser controladas y reguladas — según sea pertinente — por gobiernos elegidos democráticamente.
  
- En segundo lugar, señale que no hay razón para repetir los errores cometidos con el alcohol y el tabaco. Los mercados legales emergentes ofrecen un lienzo completamente en blanco, dando a los tomadores de decisión la oportunidad de establecer el marco legal regulatorio óptimo que opere en el mejor interés del público. Si, por ejemplo, las compañías comerciales que buscan ganancias son consideradas no apropiadas,



entonces la producción o suministro de ciertas drogas podría ser controlada bajo un modelo regulado sin fines de lucro o por una empresa estatal. Para una mayores detalles consultar [Hablando sobre... cannabis](#) pág.112.

- En tercer lugar, aproveche la oportunidad para describir el tipo de regulación que usted quisiera establecer y argumentar por qué. Desafíelos a encontrar los mecanismos que ayuden a garantizar que los modelos de regulación, cuando se establezcan (que ya está ocurriendo) sean los mejores posibles.

---

## ¿Moral y mensajes?

---

**Uno más de los argumentos comúnmente presentados consiste en cuestionar el “mensaje” que enviaría cualquier cambio respecto a la prohibición, particularmente a las personas jóvenes e “impresionables”. Lo que se sugiere es que, al legalizar y regular una droga previamente ilegal, el Estado de alguna manera consiente su consumo o envía un mensaje de estímulo y aprobación moral.**

El debate sobre la moralidad del consumo de drogas es interesante e importante, incluso si rara vez resultan útiles las generalizaciones sobre categorías tan amplias como las “drogas” y las “conductas”. A este respecto, es importante separar claramente cualquier debate sobre la moralidad del consumo del aquel que versa sobre la búsqueda de políticas efectivas que sirvan para abordar la realidad de consumo. Consultar [Audiencias](#), pág.35, respecto a cómo involucrarse con grupos que ostentan distintos puntos de vista morales.

En cualquier caso, si el tema surge abórdelo con tacto — los puntos de vista pueden fácilmente polarizarse y las emociones encenderse arriesgando la alienación de ciertas audiencias. Sin embargo, recuerde que no se debe

conceder autoridad moral a quienes defienden políticas contraproducentes que no sólo resultan inefectivas sino que a menudo han creado inmensos y en última instancia innecesarios daños y sufrimientos.

- Es útil empezar resaltando cómo las decisiones morales personales, incluyendo la de consumir una droga en particular, son diferentes a la gestión moral de las políticas. Sostenemos que la posición moral consiste en buscar las políticas más justas y efectivas que produzcan los mejores resultados (para las personas y la sociedad).
- Tal como ya se ha discutido, muchas otras actividades que involucran riesgos a los consumidores no están prohibidas, a menudo con un potencial de daño equivalente o mayor que el consumo de drogas ilegales. Muchas de estas actividades son percibidas por algunos como inmorales aunque se logra la distinción entre una condena moral hacia una conducta personal y una condena legal/penal. Consultar [Hablando sobre... derechos y libertades](#), pág.128.
- Cuando el gobierno desea enviar mensajes sobre cualquier otro tema en los que se estimulan las decisiones sensatas, saludables o más seguras (que a menudo contienen una dimensión moral), éste se vale tanto del aparato de educación pública y comunicación social — a través de una diversidad de instituciones — así como de los medios de comunicación. Podría decirse que las políticas sobre drogas son un ejemplo único en donde, en lugar de hacer lo mismo, se recurre al sistema de justicia penal como la principal fuente de educación sobre salud pública. Sobra decir que no le corresponde al sistema de justicia penal enviar mensajes sobre salud pública o moralidad privada y que, cuando ha intentado hacerlo, por lo general ha resultado en una herramienta obtusa e ineficaz.

---

## ¿Qué harán los narcotraficantes entonces?

---

**Una pregunta frecuentemente expresada es ¿Cómo tener certeza de que, una vez negado el acceso a su fuente de ingreso más lucrativa, la delincuencia organizada no se diversificará en una explosión de otras formas de delincuencia?**

Sobre este punto es importante aclarar que nadie sugiere que los florecientes imperios criminales involucrados en la producción y suministro de drogas desaparezcan mágicamente de la noche a la mañana gracias a la regulación — o incluso que los delincuentes involucrados en este negocio “*se enderecen*” y consigan empleo vendiendo flores o trabajando en el supermercado local. Éste es un clásico argumento caricaturesco. Sin embargo, es igualmente absurdo sugerir que todos ellos se embarcarán inevitablemente en un reguero de delincuencia inimaginable y mucho más terrible. De hecho, existe en el mundo una amplia experiencia respecto al manejo y resolución de conflictos en la que se incluye una expertise importante sobre cómo desmovilizar con éxito a grupos armados y otras milicias.

Evidentemente los impactos de las reformas sobre los grupos criminales diferirán en función de su estructura y algunos experimentarán menores oportunidades de ganancia que otros en la medida en que las reformas se desarrollen en el tiempo. Durante esta transición, ciertos incrementos localizados en la violencia podrían producirse en tanto los grupos criminales lucharían por hacerse de las ganancias que se contraen. La ocurrencia de tal conflicto, es probable que sea temporal y, si se considera seriamente desde el inicio, también manejable a través del trabajo estratégico policial.

Sobre este tema, tenga en cuenta lo siguiente:

- Este argumento es extraño porque equivale a decir efectivamente que debemos mantener la prohibición como una manera de sostener los imperios ilegales de la droga, con su consiguiente violencia, corrupción

y daños asociados de modo que los criminales organizados no cambien de trabajo. Siguiendo tal lógica, nunca tomaríamos medidas para prevenir el delito — por ejemplo, para evitar los asaltos— en caso de que los delincuentes involucrados cometiesen otros delitos en lugar de éste.

- En realidad, la regulación legal de los mercados de drogas podría eliminar una de las mayores oportunidades criminales en la región, no sólo de los delincuentes existentes sino también de futuras generaciones de criminales. Acabar con la prohibición detenta la posibilidad de prevenir que un enorme número de jóvenes ingresen a una vida de crimen como la nueva generación de productores, traficantes y vendedores de drogas.
- El crimen es, en gran medida, una cuestión de oportunidad. Y mientras más mercados de drogas se trasladen a la esfera legal, menores serán las oportunidades disponibles para el crimen organizado. Pretender que la totalidad de las personas que actualmente están involucradas en el circuito ilegal de drogas se dedicarán a otras actividades criminales es simplemente ignorar la diferencia en estructura, funcionamiento y márgenes de ganancias que suponen las distintas actividades delictivas.
- Incluso si se produce cierta desviación hacia otras actividades criminales, este escenario no debe ser exagerado. Además, en términos generales la regulación podría suponer una reducción significativa en la actividad criminal total. En la medida en que desaparezcan las oportunidades relacionadas al tráfico ilícito de drogas, muchas personas que se ubican en la periferia de la industria bien podrían retornar a la economía legítima.
- Indudablemente algunos criminales también buscarán nuevas áreas de actividad ilegal y es realista esperar que se produzcan ciertos incrementos en determinadas áreas, como la extorsión, el secuestro u otras actividades ilícitas (falsificación de productos, tráfico de personas, etc.). Sin embargo, debe ponerse en perspectiva la dimensión de esta potencial *“consecuencia*

*imprevista*” y aceptar que los cárteles de la droga en la región *ya* han diversificado ampliamente sus intereses comerciales (muchas veces mediante la reinversión de las ganancias provenientes de la droga).

- Finalmente, alejarse de la prohibición también supondría la liberación de importantes sumas de dinero que actualmente se usan en la fiscalización y que podrían orientarse a la persecución de los verdaderos delincuentes — cuyo poder para resistir a las autoridades se contraerá en la medida en que se reduzca el ingreso proveniente de las drogas.

---

## ¿Qué haremos cuando ocurran cosas malas?

---

**Se trata primordialmente de una inquietud política ligada a la excesiva atención que los medios de comunicación le ponen al lado “negativo” del fenómeno drogas — especialmente a través de historias que involucran delincuencia, violencia o muerte — y que sirven para enmarcar el debate sobre políticas de drogas de la peor manera posible: con titulares “chocantes” que insisten en aspectos emotivos y sensacionalistas. Ello puede dificultar un debate racional y jugar a favor de los defensores de respuestas que corresponden a un férreo régimen de fiscalización y exabruptos populistas.**

A menudo la cobertura sensacionalista de los medios de comunicación sobre el trágico consumo de drogas o la violencia de los mercados de drogas es lo que da forma al debate sobre estas sustancias — y no el análisis científico basado en evidencias. Ello promueve una discusión unidimensional en la cual las drogas son descritas como un “mal” contra el cual debemos luchar y donde se confunden los daños causados por el consumo con aquellos que corresponden a las políticas. Dado que bajo esta óptica no se hace nada para promover respuestas que pudieran reducir dichos daños, vale la pena cuestionarse ¿Cuál es la mejor manera de responder a estos relatos?

- Usted puede mostrar compasión al reconocer la tragedia sin duda presente en ciertas historias humanas. A partir de esto puede buscar puntos comunes concordando en que éste es el tipo de situación que las políticas sobre drogas deberían orientarse a prevenir.
- A continuación, puede señalar que estas tragedias han ocurrido con creciente frecuencia bajo el régimen de prohibición, pues el enfoque de guerra contra las drogas aumenta la probabilidad de estos sucesos. Es por esta razón que usted apoya la reforma.
- Puede plantear la distinción entre daños relacionados únicamente al consumo de drogas y aquellos que son creados o exacerbados por su prohibición (consultar [pág.25](#)). La prohibición incrementa activamente los riesgos asociados con el consumo de drogas (consultar [pág.44](#)) y también alimenta directamente el crimen y la violencia (consultar [pág.49](#)). De modo que ¿cómo puede la prohibición ser la respuesta?
- Traslade a continuación la discusión a las maneras de evitar o reducir la probabilidad de que ocurran estos hechos en el futuro mediante la descriminalización del consumo y la posesión para el uso personal y/o a través de modelos de regulación legal según sea pertinente.
- En particular, usted puede mencionar que orientar recursos hacia un régimen de fiscalización contraproducente (que alimenta la delincuencia, el conflicto y la violencia) desvía el financiamiento de aquellas intervenciones que más se necesitan en materia de salud pública (educación, prevención, tratamiento). Consultar [Beneficios de la regulación](#) [pág.79](#).
- Adicionalmente, usted puede señalar que las respuestas de exabruptos ante tales hechos y el “pánico moral” que provocan no muestran antecedentes de generar políticas efectivas.

---

## ¿Cómo llegamos allí?

---

**Incluso una vez que las personas han comprendido la posición de la reforma y la apoyan, ciertas dudas sobre su factibilidad pueden mantenerse. Lo anterior, dado el clima político general, la resistencia de la opinión pública y/o los numerosos obstáculos institucionales que existen tanto a nivel nacional como internacional.**

Sobre este punto bien puede valer la pena que usted recuerde a su audiencia que:

- El cambio se producirá poco a poco y en el transcurso de una serie de años — de ninguna manera suponemos que el nuevo régimen se producirá de la noche a la mañana.
- El proceso, ciertamente lento y gradual de reforma, *ya está en marcha* en muchos niveles. Aunque impulsado por una serie de motivaciones y prioridades locales, existe indudablemente una tendencia global para alejarse del régimen de fiscalización, que ha demostrado ser tan costoso y contraproducente, y transitar hacia un modelo de políticas que prioricen la salud pública.
- Estos cambios, que se producen a nivel global, incluyen la descriminalización y la reforma de la determinación de sentencias, la exploración de modelos de regulación para el cannabis y las nuevas sustancias psicoactivas así como las intervenciones de reducción de daños como el tratamiento con heroína médica. Todas estas reformas desgastan la monolítica prohibición y demuestran que es posible llevar a cabo una reforma centrada en principios y evidencias — incluso en entornos políticos hostiles.

- Diferentes países y regiones avanzarán a distintos ritmos, pero uno de los primeros pasos a dar consiste en realizar un análisis serio que permita plantear opciones pertinentes y basadas en la evidencia. La información sobre estas experiencias será incorporada al conjunto de conocimientos sobre lo que funciona mejor para distintas drogas en entornos diferentes.
- En resumen, la guerra contra las drogas ha fracasado y el cambio está ocurriendo alrededor del mundo en lugares tan diversos y distantes como Colorado y Uruguay. Hoy en día ya no se cuestiona si la prohibición global llegará a su fin sino cómo y cuándo.

---

## ¿Un salto al vacío?

---

**A veces se sugiere que cualquier forma de regulación legal constituiría una apuesta peligrosa que afectaría la salud y el bienestar del público. De igual manera, se clama la inexistencia de evidencia suficiente que apoye una decisión tan “radical”.**

---

La guerra contra las drogas ha fracasado y el cambio está ocurriendo alrededor del mundo en lugares tan diversos y distantes como Colorado y Uruguay

---

Aunque ahora sólo apreciamos los primeros ejemplos reales de jurisdicciones que legalizan y regulan las drogas controladas por las convenciones de las Naciones Unidas, es errado sugerir que no existen evidencias que sustenten la reforma y la regulación. En este caso el cannabis consultar [pág.112](#).

Al respecto, usted puede argumentar lo siguiente:

- De hecho, existe un rico conjunto de experiencias en cuanto a la regulación de drogas y otros productos y conductas riesgosas de los



cuales podemos aprender — y a partir de los cuales podemos desarrollar modelos factibles. Ello incluye lecciones provenientes de la regulación del alcohol y el tabaco; experimentos con la regulación del cannabis en todo el mundo; modelos médicos para la prescripción de drogas a consumidores dependientes; la adopción de políticas de despenalización; y las experiencias con la regulación de otras conductas y actividades como la ludopatía y el trabajo sexual.

- Nuevamente es preciso recordar que el cambio no será una transformación agresiva ni tendrá lugar de la noche a la mañana — ocurrirá en fases y será cauteloso, basado en la experimentación, con políticas que se adaptan y evolucionen cuidadosamente en respuesta a la evidencia recopilada y las circunstancias.
- Este enfoque basado en evidencias es fundamentalmente diferente a los esquemas ideológicos y dogmáticos que apuntalan la prohibición.
- Aunque bien intencionada, la prohibición no está basada en evidencias y nunca lo ha estado. De modo que su defensa corresponde más a una perspectiva “radical” y de “salto al vacío” que los crecientes avances sobre los que se construye la regulación.
- De hecho, podemos demostrar de manera concluyente que existen evidencias sólidas y crecientes para apoyar la reforma y la regulación; y que cualquier análisis balanceado e independiente mostrará asimismo que la prohibición resulta cara y activamente contraproducente.

Si dispone de más tiempo, puede señalar algunos ejemplos sobre el conjunto de evidencias en favor de la reforma:

- **Drogas actualmente legales:** la evidencia más obvia incluye la diversidad de modelos disponibles para regular las drogas legales como el alcohol y el tabaco. Para una discusión más detallada consultar [Hablando sobre... alcohol y tabaco](#) pág.103. Del lado

de la producción, es importante señalar que muchas sustancias prohibidas para consumo no médico son producidas de manera segura y protegida para fines médicos, incluyendo los opiáceos (opio, morfina, heroína, etc.), anfetaminas, cocaína y cannabis<sup>51</sup>. Más de la mitad de la producción global de opio es completamente legal y regulada para fines médicos — un mercado que no está asociado en absoluto con el caos, la violencia y la criminalidad del tráfico criminal paralelo de opiáceos.

- El fin de la prohibición del alcohol: los problemas creados por la ley seca en E.U.<sup>52</sup> guardan estrecha relación con los de la prohibición moderna sobre las drogas y los beneficios de su derogación están bien documentados (específicamente la virtual eliminación del crimen organizado relacionado a su tráfico y los daños asociados al mercado de estas sustancias).
- **Terapias de sustitución y mantenimiento para usuarios dependientes:** el modelo de prescripción médica para el suministro de drogas a consumidores dependientes como una forma de reducción de daños cuenta con un amplio apoyo — particularmente en el caso de los opiáceos. Proyectos de gran escala para la prescripción de heroína han sido adoptados en los Países Bajos, Alemania y Suiza — con resultados impresionantes sobre indicadores de delincuencia (asociada al mantenimiento del hábito de consumo), salud y alteraciones del orden público. También están en marcha programas a título experimental en el Reino Unido y Canadá y una serie de países cuentan con modelos similares de terapias de mantenimiento para personas adictas a las anfetaminas. Por ello, usted ya puede señalar la existencia de modelos de suministro legal que operan para manejar algunos de los

---

<sup>51</sup> Consultar Apéndice 2 en Rolles, S., 2009, **Después de la guerra contra las drogas: una propuesta de regulación**, Op. Cit.

<sup>52</sup> El ejemplo más notable proviene de E.U., aunque las prohibiciones respecto al alcohol también fueron implementadas y posteriormente abolidas en una serie de otros países.

consumidores más problemáticos — y con algunas de las drogas más riesgosas. Modelos similares de terapias de sustitución de opiáceos, vía la administración de metadona y buprenorfina, están incluso más difundidos operando en 77 países<sup>53</sup>.

### — **Modelos de regulación del cannabis en todo el mundo.**

Consultar [Hablando sobre... cannabis](#) pág.112.

- Despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal: numerosos países en América Latina y en todo el mundo han despenalizado (o descriminalizado) la posesión de algunas o *todas* las drogas<sup>54</sup>. Esta opción de reforma es obviamente diferente a los mercados legalmente regulados y las experiencias disponibles han variado en su diseño e implementación. Sin embargo, existe una conclusión general que surge de estos experimentos y es que las predicciones catastróficas sobre el aumento en el consumo o el colapso de la sociedad han resultado ser falsas.
- Legalización y regulación de los juegos de azar y el trabajo sexual: aunque éstos son servicios o actividades antes que productos de venta al por menor a menudo son considerados junto a las drogas bajo la categoría de “vicios”. Sin embargo, e incluso cuando se trata de actividades que no necesariamente cuentan con la aprobación o consentimiento de la sociedad, las políticas y leyes tratan de manejarlos y controlarlos de una manera pragmática a fin de reducir los daños individuales y sociales. La reforma de estos tipos de “vicio” ha demostrado cómo la violencia, los mercados criminales y otros problemas asociados con la elevada demanda por actividades otrora ilegales pueden ser reducidos mediante la regulación legal.

---

<sup>53</sup> HRI. **Situación de la Reducción de Daños a Nivel Mundial** 2012. Op. Cit.

<sup>54</sup> Release, 2013, **Una Revolución Silenciosa: políticas en práctica para la descriminalización de las drogas en el mundo**, [En línea] Disponible en: [release.org.uk/downloads/publications/release-quiet-revolution-spanish.pdf](https://release.org.uk/downloads/publications/release-quiet-revolution-spanish.pdf).

---

## ¿No significan los tratados de ONU que la reforma es imposible?

---

**Las convenciones internacionales sobre drogas contemplan un margen de maniobra mayor del que muchos Estados piensan, incluso si plantean límites claros respecto a lo que se permite y lo que se proscribe<sup>55</sup>. La regulación legal de la producción y el suministro para uso no médico siguen estando estrictamente prohibidos según el espíritu y la letra de las convenciones; y éstas últimas constituyen un importante obstáculo para que los Estados firmantes negocien la reforma. Pero ello se puede lograr.**

Una preocupación central para los Estados en América Latina reside en cómo equilibrar sus obligaciones internacionales, las cuales claramente proscriben la regulación legal de las drogas para fines no médicos o científicos, con la urgente necesidad de explorar alternativas al fallido enfoque prohibicionista que las mismas convenciones establecieron. Este dilema plantea una serie de graves retos en términos de soberanía nacional y legislación internacional.

Los Estados en América Latina que favorecen la reforma no están solos en este reto y es importante aclarar desde el inicio que los tratados sobre drogas de las Naciones Unidas presentan un obstáculo significativo pero no irremontable.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, que es la base del régimen de la prohibición global, fue redactada en las décadas de 1940 y 1950, una época dramáticamente distinta a la que vivimos actualmente. Se trata de instrumentos legales de un pasado distante que han fracasado dramáticamente en sus metas declaradas y han sido trazadas de manera

---

<sup>55</sup> Jelsma M., Bewley-Taylor D., 2012, **Los límites de la flexibilidad: Las convenciones de control de drogas de la ONU**, TNI/IDPC [www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr18s.pdf](http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr18s.pdf).

demasiado rígida para adaptarse a nuestras necesidades actuales. Existe un consenso creciente, incluso al interior de UNODC de que las convenciones deben ser *“adecuadas a los objetivos”*<sup>56</sup>.

---

Tal como lo ha aclarado UNODC, los tratados “no están escritos en piedra” y sólo existen para reflejar la voluntad de los Estados miembros

---

---

“Efectivamente, hay en el aire un espíritu de reforma para adecuar las convenciones a sus objetivos y adaptarlas a una realidad en el terreno que es considerablemente diferente a la del momento en que fueron redactadas”.

**Antonio María Costa**

Director Ejecutivo

Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito, 2008

---

## Algunos puntos clave respecto a esta cuestión

- Es importante recordar a su audiencia que el cambio ya viene ocurriendo, tal como se ha discutido anteriormente, y proporcionarle una clara sensación de que la reforma global es ahora inevitable.
- Sí existen mecanismos para reformar y actualizar los tratados<sup>57</sup> — incluso si éstos presentan sustanciales retos políticos e institucionales.
- El poder de los tratados sobre drogas se construye sobre el consenso de los Estados miembros que los ratifican e implementan, y ese consenso está colapsando rápidamente en la medida en que el régimen continúa

---

<sup>56</sup> Costa, A., 2008, *Adecuando el control de drogas según los objetivos: construyendo la década de UNGASS*. Op. Cit.

<sup>57</sup> Consultar Apéndice 1 en Rolles, S., 2009, *Después de la Guerra contra las drogas: una propuesta para su regulación* Op. Cit. y Room, R. y S. McKay, 2012, *Hoja de Ruta para reformar las convenciones sobre drogas de la ONU*, Fundación Beckley [En línea] Disponible en: [www.beckleyfoundation.org/Roadmaps\\_to\\_Reform.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/Roadmaps_to_Reform.pdf).

fracasando en alcanzar los resultados esperados. Durante los últimos años hemos sido testigos por primera vez de una abierta discrepancia al más alto nivel en los foros de las Naciones Unidas.

- Numerosos Estados se están distanciando de la letra y el espíritu de las leyes que las convenciones consagran y se están volviendo cada vez más reacios a financiar programas de una guerra contra las drogas que les resulta cara e inefectiva. Tanto el debate al respecto como las reformas que efectivamente se están produciendo en diversos países, están desafiando actualmente la letra y el espíritu de estas anticuadas convenciones. Consultar recuadro pág.31.
- Las agencias de la ONU encargadas de implementar los tratados se están aislando cada vez más del resto de la familia de las Naciones Unidas con tensiones crecientes en la medida en que el compromiso de mantener una guerra contra las drogas entra en conflicto con otros compromisos legales y tratados internacionales. Entidades como la OMS, ACNUR, PNUD y ONUSIDA, quienes suscriben principios más progresistas y pragmáticos de derechos humanos, reducción de daños y salud pública, se muestran cada vez más descontentos con el enfoque actual.
- Es probable que la necesidad de contar con una mayor *“cohesión de sistema”* al interior de las Naciones Unidas y la legislación internacional sea un tema para los Estados partidarios de la reforma, en tanto éstos resaltan cómo sus múltiples obligaciones en materia de derechos humanos, derechos indígenas, derechos del niño, salud y desarrollo sustentable entran en conflicto con los resultados del enfoque prohibicionista desarrollado a partir de las convenciones sobre drogas.
- Tal como lo ha aclarado UNODC, los tratados *“no están escritos en piedra”* y sólo existen para reflejar la voluntad de los Estados miembros. Los agudos y crecientes problemas que enfrenta la región otorgan a los países de América Latina una autoridad singular para hablar sobre los fracasos de la prohibición al más alto nivel. Los retos que presenta

la reforma de los tratados constituyen una oportunidad para que los Estados que son partidarios de la reforma demuestren su liderazgo en el escenario global, desarrollando la solidaridad con gobiernos afines tanto en la región como en el resto del mundo.

- Aunque los desafíos a las Convenciones y la potencial deserción de ellas han sido y seguirán siendo importantes para motivar el debate, es probable que la reforma a largo plazo sea resultado de la acción de una coalición de Estados que resalten los fracasos del sistema y exijan soluciones. Estos Estados no buscarán la “eliminación” del sistema internacional para el control de las drogas sino la flexibilización del mismo para la exploración de alternativas regulatorias. En este sentido, el impulso reformista buscaría preservar los elementos positivos del sistema (regulación del tráfico internacional farmacéutico y el consenso para minimizar las consecuencias dañinas de las drogas y de los mercados de estas sustancias) y añadir otras prácticas que puedan corregir o mitigar las consecuencias negativas por él creadas.

---

## ¿Puede producirse la reforma sin la participación de Estados Unidos?

---

**Existe la inquietud de que los avances hacia la regulación del mercado no pueden producirse en la región sin que E.U. forme parte del proceso. En primer lugar, porque el poder económico y político que puede ejercer sobre los países que disienten del status quo puede volver demasiado costosa la reforma y en segundo término, porque su carácter de principal consumidor del hemisferio hace que si los mercados estadounidenses no son legalmente regulados seguirá existiendo un importante incentivo criminal para los productores de drogas en América Latina — y con ello sus problemas relacionados.**

## Presiones políticas de E.U.

E.U. es la cuna y principal impulsor global del enfoque punitivo de guerra contra las drogas. Este país también ha sido el más entusiasta guardián y ejecutor de estas políticas ejerciendo intensa presión política sobre quienes intentan incluso desviarse del sendero. Como resultado, el debate sobre la reforma (ya no digamos la reforma en sí) ha sido reprimido durante décadas.

No obstante, la fuerza de esta presión se está reduciendo:

- En años recientes, se ha podido presenciar que el equilibrio del poder geopolítico se inclina más hacia América Latina. El creciente poder económico de la región se ha ido reflejando en el ámbito político con una cada vez mayor intolerancia ante la interferencia de E.U.
- La mayoría de los países en América Latina (México, toda América Central, la República Dominicana, Colombia, Perú y Chile) cuentan con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Como resultado, se presume que Washington no podría ejecutar sanciones comerciales tradicionales en caso de que estos países adoptaran reformas a sus políticas de drogas pues el comercio entre estos países ya no está sujeto a las presiones de la política exterior.
- En E.U. se vive un cada vez más vibrante debate sobre política de drogas y se discuten reformas sustanciales particularmente en relación al cannabis<sup>58</sup>. Ello ha reducido dramáticamente la autoridad de este país para dictar políticas punitivas de aplicación de la ley y para oponerse

---

<sup>58</sup> Al momento en que se redacta este documento, cerca de 20 estados en los E.U. habían descriminalizado la posesión de cannabis para consumo personal, 20 cuentan con provisión legal de cannabis para uso médico y 2 más aprobaron (mediante votaciones) leyes para legalizar y regular la producción y suministro de cannabis para uso no médico. Al menos cinco estados más tienen iniciativas pendientes de aprobación por el poder legislativo del estado o mediante votación para legalizar igualmente mercados de cannabis para uso no médico. En todo caso, podría sostenerse que E.U. se han convertido en el líder mundial de la reforma de las políticas sobre drogas –al menos en relación al cannabis –.



a la legalización en el resto del mundo. Además, resulta significativo que las reformas en E.U. se hayan producido a través de mecanismos democráticos, a menudo liderados por campañas de base comunitaria.

- El poder político de la recia retórica de la guerra contra las drogas también ha disminuido a nivel doméstico en los E.U. La Administración Obama se distanció de la retórica más militarista (incluyendo dejar de lado la frase “*guerra contra las drogas*”) en un intento por reformular las respuestas dentro de la terminología de la salud pública. También se ha producido una creciente, si bien reacia, apertura a por lo menos debatir las alternativas. Obama, por ejemplo, ha declarado que la legalización es un “*tema perfectamente legítimo de debate*”<sup>59</sup>.
- Por lo tanto, le guste o no al gobierno federal de E.U., el cambio ya está ocurriendo — y en ello los estados de Washington y Colorado jugaron un papel fundamental.

América Latina ha seguido fielmente los deseos de la comunidad internacional, en particular de E.U., de librar la guerra contra las drogas durante más de 50 años. Al hacerlo, la desproporcionadamente pesada carga del fracaso de la prohibición ha recaído sobre la región. Ningún lugar del mundo ostenta actualmente más legitimidad para invocar una significativa exploración de políticas alternativas.

De hecho, los líderes de la región hablan abiertamente sobre la reforma liderando el debate en el hemisferio y en el escenario internacional. En países como Bolivia y Uruguay ya se encuentran en marcha, incluso, abiertos desafíos al status quo que es imposible obviar. Ahora bien, incluso cuando puede decirse que esto implica ciertos costos políticos en términos de la relación con los poderes hegemónicos (los Estados más pequeños siendo inevitablemente más vulnerables que los más grandes),

---

<sup>59</sup> Bitácora digital (blog) de la revista TIME, 2011, [healthland.time.com/2011/01/28/president-obama-calls-drug-legalization-legitimate-topic-for-debate](http://healthland.time.com/2011/01/28/president-obama-calls-drug-legalization-legitimate-topic-for-debate).

es preciso apuntar que dichos costos han sido relativamente menores. Por el contrario, este liderazgo ha servido para cambiar las percepciones sobre las desvencijadas estructuras legales de la prohibición y ha motivado el ánimo por desafiarlas, revisarlas y reformarlas.

En pocas palabras, aunque E.U. siga siendo una barrera importante para la reforma, su capacidad para bloquear el cambio se está debilitando y ya no es infranqueable.

## **E.U. como el principal mercado consumidor**

La respuesta a la sugerencia de que la reforma en la región no tiene sentido mientras la prohibición y los mercados ilícitos sigan vigentes en E.U. tiene varias dimensiones:

- En primer lugar, la naturaleza de la demanda en Estados Unidos está cambiando rápidamente. Una cada vez mayor producción doméstica de cannabis ilegal y de cannabis legal para uso médico (una proporción de la cual se ha convertido *de facto* en suministro legal para uso no médico) ya está sustituyendo las importaciones provenientes del mercado ilegal mexicano, y una legalización mayor de la producción y suministro para usos no médicos acelerará esta tendencia. Otras tendencias pueden tener efectos similares en la región aunque a nivel más general: tal es el caso del desplazamiento del consumo hacia nuevas sustancias psicoactivas y estimulantes con prescripción (desviados del mercado legal), que ha contribuido a la caída en el uso de cocaína en décadas recientes. Aunque algunas de estas sustancias provienen del Sur (por ejemplo, las metanfetaminas importadas de México), muchas son ya producidas a nivel doméstico o importadas de otros lugares.
- En segundo lugar, América Latina está dejando de ser una región de sólo producción y tránsito para colocarse como un potencial polo consumidor. Algunos mercados de consumo son ya sustanciales y muestran signos de crecimiento — Brasil, por ejemplo, es ahora el

segundo país de mayor consumo de cocaína en el mundo, sólo después de E.U.

- El avance hacia la regulación siempre ha sido propuesto como un proceso cauteloso, gradual y progresivo. En este sentido, los primeros modelos de regulación que se establezcan en la región podrían producir beneficios y aprendizajes importantes, por ejemplo, en relación a la violencia callejera de bajo impacto relacionada a las drogas y al tráfico doméstico. Dicho avance también demostraría liderazgo ante el resto del hemisferio y nutriría la base de evidencias sobre cómo pueden crearse e implementarse modelos efectivos de regulación e inevitablemente impulsaría el tema de la reforma en la agenda de E.U.

---

El punto de partida es que la violencia, delincuencia, corrupción e inestabilidad asociadas al tráfico de drogas ilegales están *socavando activamente* muchas instituciones estatales

---

En términos estratégicos, sugerimos que América Latina no permanezca expectante respecto a lo que hacen o dejan de hacer los Estados Unidos. Es hora que la región se muestre asertiva y ejerza liderazgo, pues tal como lo dijo el presidente Mujica en relación a los planes de Uruguay para regular el cannabis: “Alguien tiene que ser el primero”<sup>60</sup>.

Desde luego, éste no es un debate que se produce en el vacío. América Latina debe negociar con la comunidad internacional, la cual se verá afectada por las decisiones tomadas en la región. Pero tal negociación no puede, en ningún caso, ser un argumento en contra del inicio de la reforma. Tal como se expresa ya en algunas partes de la región: “Nosotros

---

<sup>60</sup> Revista TIME, 26 de junio de 2012, [El plan de Uruguay para legalizar la venta de marihuana: ¿Debe seguirlo el resto del Mundo?](http://www.time.com/2012/06/26/uruguay-wants-to-legalize-marijuana-sales-should-the-rest-of-the-world-follow/), [En línea] Disponible en: [world.time.com/2012/06/26/uruguay-wants-to-legalize-marijuana-sales-should-the-rest-of-the-world-follow/](http://www.time.com/2012/06/26/uruguay-wants-to-legalize-marijuana-sales-should-the-rest-of-the-world-follow/). Para mayor información sobre el proyecto de ley visite: [www.regulacionresponsable.org](http://www.regulacionresponsable.org).

somos quienes cargamos el peso de los fracasos actuales, somos quienes continuaremos sufriendo si no se produce un cambio y somos quienes tenemos que trazar el camino hacia adelante para el continente”.

---

## Las instituciones del Estado no son lo suficientemente fuertes para regular las drogas

---

**Cada vez con más frecuencia escuchamos a quienes, incluso estando de acuerdo con la reforma, se plantean una serie de interrogantes ligadas a la capacidad institucional de nuestros Estados para asumir los retos que plantea la regulación legal de los mercados de las drogas. Así, no es raro encontrar personas que argumentan que si en muchos países de la región el Estado no tiene la capacidad de desempeñar sus funciones más básicas, mucho menos la tendrá para regular estos mercados.**

Este argumento resonará para muchas personas y, aunque válido en algunos aspectos, refleja esencialmente una interpretación parcial de la realidad actual y un cierto grado de confusión respecto a lo que la reforma puede lograr (o lo que se afirma está logrando).

En el cuadro a continuación se exploran algunos retos institucionales en forma resumida:

- El punto de partida es que la violencia, delincuencia, corrupción e inestabilidad asociadas al tráfico de drogas ilegales está *socavando activamente* muchas instituciones estatales, y que éstos son problemas creados o alimentados directamente por el enfoque prohibicionista.
- Si los países no tienen la capacidad para regular cabalmente las drogas, entonces ciertamente no tendrán la capacidad para resistir la arremetida de los cárteles que resulta de dejar la industria completamente en manos

de los criminales. Tal es el caso de México — un país relativamente desarrollado y rico— donde los cárteles a menudo actúan con total impunidad y donde la prohibición es una traba, no una ayuda.

- Existe un círculo vicioso en el que la poca fe de la ciudadanía en las instituciones estatales, debido a la impunidad percibida de la que gozan los traficantes de drogas, fomenta el alejamiento entre ciudadanía y gobierno y desprovee al Estado de la información y el apoyo que requiere para funcionar.
- Cuando la policía o las fuerzas armadas se vuelven dependientes de recursos externos para combatir a los cárteles, las prioridades se ven sesgadas hacia los intereses de quienes proveen dichos fondos — reduciendo las oportunidades para que el Estado dirija sus esfuerzos institucionales hacia donde realmente se necesitan.
- La regulación, al reducir todos estos costos y obstáculos, y en particular al reducir el poder de los cárteles y su capacidad para socavar y corromper instituciones, puede ayudar a crear un entorno donde el desarrollo social y la consolidación institucional sean promovidos y no impedidos.
- La reforma de la política de drogas será un proceso gradual y cauteloso que posibilitará, con el tiempo, el desarrollo de la infraestructura regulatoria necesaria — paralelamente a desarrollos más amplios en políticas sociales y fortalecimiento de la capacidad institucional.
- Al igual que ocurre con todas las instituciones, la regulación del mercado de drogas será imperfecta — pero puede desarrollar y mejorar con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, la evidencia proveniente de la regulación del tabaco en la región — el CMCT— muestra que se pueden

---

<sup>61</sup> En México, se destinaron 6.9 mil millones de pesos a programas de salud entre 2000 y 2010. El presupuesto de las instituciones de seguridad pública en 2010 fue de 53.1 mil millones de pesos. Casi 80 veces más que el promedio anual erogado en programas de salud. Cf. Madrazo, A. **Un balance de la política de drogas en México**. Disponible en [www.muco.org.mx/forodrogas/ponencias/MadrazoArchigaEspanol.pdf](http://www.muco.org.mx/forodrogas/ponencias/MadrazoArchigaEspanol.pdf).

la cual siempre será preferible al escenario de guerra contra las drogas, donde no existe regulación alguna y donde quienes controlan el mercado son los criminales.

- Los Estados en América Latina ya regulan — si bien de manera imperfecta — las dos drogas de consumo más difundido en la región: alcohol y tabaco.

### **¿Cómo los cárteles minan la institucionalidad?**

- A través del uso de su gran poder económico principalmente en forma de intimidación, sobornos y compra de autoridades.
- A través del éxito, visibilidad e impunidad con la que operan, misma que socava el Estado de derecho y erosiona el respeto por las instituciones — los delincuentes pueden convertirse en modelos a imitar, corrompiendo los valores establecidos de la comunidad.
- A través de las ganancias ilícitas de la droga, causando amplias distorsiones en el funcionamiento de los mercados legales, reduciendo la capacidad del Estado para regularlos y de las empresas legítimas para operar.
- A través de la provisión de servicios sociales ahí donde el Estado ha sido incapaz de hacerlo.

Retos institucionales a la regulación	Respuesta de la reforma
<p><b>Control territorial</b></p> <p>La distancia geográfica y la dificultad de acceso físico en ciertas áreas (selva/montañas, falta de caminos/ infraestructura) hacen difícil o imposible una aplicación efectiva de la ley.</p>	<p>El régimen internacional de fiscalización de drogas tiene escaso efecto disuasivo. Los niveles de consumo son mayormente determinados por factores culturales/sociales y el consumo problemático se determina mayormente por la desigualdad y un escaso bienestar.</p> <p>Es importante enfatizar que desarrollar o recuperar el control territorial no significa militarizar tales áreas o imponer severos mecanismos de vigilancia sobre comunidades ya vulnerables.</p>
<p><b>Débil infraestructura de salud pública</b></p> <p>Una reorientación de las opciones de salud pública, particularmente para consumidores problemáticos, depende de la disponibilidad de servicios especializados. Sin embargo, con frecuencia hasta los servicios básicos de salud son inadecuados. ¿Pueden darse las reformas antes que los servicios de salud estén disponibles – y cuál es la prioridad?</p>	<p>Todos los Estados deben invertir más en mejorar los sistemas de salud pública, incluyendo la prevención relacionada a drogas, la reducción de daños, el tratamiento y la reinserción social para quienes así lo necesiten (incluyendo quienes consumen alcohol en exceso).</p> <p>No obstante, la prohibición está desviando recursos del área de salud pública hacia la fiscalización de drogas, socavando las oportunidades de mejoramiento. El financiamiento para la expansión de servicios podría provenir también de los ingresos generados por impuestos de los mercados regulados.</p> <p>Un marco de regulación legal ofrece un entorno más propicio para la realización de intervenciones efectivas en salud de lo que hace la criminalización de los consumidores y los mercados criminales<sup>61</sup>.</p>

Retos institucionales a la regulación	Respuesta de la reforma
<p><b>Confianza en la policía/sistema de justicia penal</b></p> <p>¿Cómo podemos regular las drogas si los propios policías y militares están involucrados en el tráfico ilícito?</p> <p>¿Cómo crear los incentivos correctos para que ellos quieran hacer cumplir un sistema regulatorio?</p>	<p>La regulación no impide que haya malos policías pero sí puede reducir las oportunidades para el crimen organizado y, con ello, reducir también las oportunidades para que malos policías cometan delitos. Igualmente puede ayudar a prevenir que los policías se corrompan en primer lugar.</p> <p>La reducción de la delincuencia y la corrupción entre los encargados de hacer cumplir la ley también crea oportunidades para incrementar la transparencia, la fiscalización y la confianza ciudadana en las instituciones estatales. Este proceso incrementará, a su vez, la eficacia del trabajo policial, ayudará a llevar a los delincuentes ante la justicia e incentivará a la sociedad a apoyar más actividades contra el crimen.</p>
<p><b>Recursos para la fiscalización de drogas e intereses creados</b></p> <p>¿Cómo quebramos los incentivos perversos que la guerra contra las drogas crea al interior del sistema seguridad y justicia? ¿Cómo reasignamos recursos retirándolos de estos poderosos intereses?</p> <p>¿Cómo convencemos a la sociedad que aún estamos luchando contra el crimen organizado si los presupuestos para aplicación de la ley son redirigidos hacia programas sanitarios y sociales?</p>	<p>El cambio será gradual, difícil y requerirá de un fuerte liderazgo y voluntad política. Pero los retrasos sólo empeorarán el problema.</p> <p>La guerra contra las drogas ha creado una relación perversa entre el crimen organizado y los agentes de la ley. Los criminales requieren un enfoque de fiscalización de las drogas que ponga el mercado en sus manos, mientras que la policía se ha vuelto dependiente de los recursos que recibe para luchar contra el tráfico ilegal. La regulación ayudará a dismantelar progresivamente esta relación dañina, al mismo tiempo que liberará recursos y reducirá la delincuencia</p>



Sección 10

# Síntesis de argumentos a favor de la reforma y lecturas clave

**Esta sección le proporcionará un resumen de algunos de los argumentos clave en favor y en contra de la reforma. Sírvase advertir que, a fin de mantener esta sección razonablemente corta, no hemos cubierto todos los temas discutidos en otras secciones de este libro. Para consultar más argumentos y mayores detalles, consulte las siguientes secciones: [Hablando sobre...](#), pág.103 e [Inquietudes Comunes](#), pág.133.**

Para minimizar el empalme de argumentos, y para facilitar su uso, hemos dividido este capítulo en las siguientes secciones:

- 1 Regulación Legal** — ¿En qué consiste? ¿Por qué no es un salto al vacío?
- 2 Contexto Político** — Aspectos morales; apoyo popular; retos a la reforma; gasto
- 3 Niveles de Consumo** — incluyendo argumentos sobre disuasión, disponibilidad y grandes corporaciones

- 4 Drogas, salud y cocaína
- 5 Protegiendo a los jóvenes y a los grupos más vulnerables
- 6 Delincuencia, seguridad y desarrollo
- 7 Derechos humanos

# 1 Regulación legal – ¿En qué consiste? ¿Por qué no es un salto al vacío?

Prohibición	Reforma
¿Cómo podemos regular drogas peligrosas?	<b>La regulación legal ofrece una oportunidad para que autoridades gubernamentales controlen responsablemente todos los aspectos ligados a la producción, tránsito, disponibilidad y consumo de una droga, usando modelos regulatorios bien establecidos y ya empleados para muchas otras sustancias y actividades riesgosas.</b>
¿Tendría cualquier persona acceso a cualquier droga en lugares como los supermercados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regular las drogas significa controlar qué productos se venden, a qué su precio, con qué empaque y potencia; quién los vende, dónde y cuándo (mediante el otorgamiento de licencias a vendedores y puntos de expendio) con el fin de restringir su disponibilidad (por ejemplo, mediante el control sobre la edad permitida), y definir la manera en que serán comercializados (por ejemplo, prohibición de hacer publicidad).</li> <li>– La regulación permite la intervención del gobierno para reducir los daños asociados con el consumo y los mercados ilegales. Semejantes intervenciones son imposibles bajo un esquema en donde los mercados son controlados por criminales. No se trata de “relajar” la ley, sino de integrar esta actividad dentro de la legalidad, donde puede ser manejada responsablemente.</li> <li>– Diferentes drogas estarían sometidas a distintos niveles de regulación; algunas drogas menos riesgosas podrían ser vendidas por minoristas autorizados, como ocurre con el alcohol y el tabaco, mientras que las drogas más dañinas estarían sujetas a restricciones mucho más estrictas – por ejemplo, ventas racionadas en farmacias, o mediante prescripción médica para consumidores problemáticos.</li> </ul>

Prohibición	Reforma
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Las actividades que tienen lugar fuera del marco legal regulatorio, como la venta a menores, seguirían siendo ilegales y estarían sujetas a sanciones punitivas.</li> <li>– Podrían iniciarse experimentos cautelosos con la regulación para revertir la dinámica de maximización de daños causados por el tráfico ilegal, que sesga el mercado hacia los productos más potentes, riesgosos y rentables como el crack y la pasta base de cocaína.</li> <li>– Muchas drogas prohibidas para consumo no médico son producidas de manera segura y protegida para uso médico, incluyendo opiáceos, anfetaminas, cocaína y cannabis, y no están asociadas en absoluto con el caos, la violencia y la delincuencia de la industria criminal de las drogas.</li> </ul>
<p>La regulación legal de las drogas sería una apuesta peligrosa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La prohibición fue un salto al vacío y nunca estuvo basada en evidencias. Por el otro lado, tenemos un cúmulo de experiencias en regulación de drogas legales, así como de productos y conductas riesgosas de las cuales podemos aprender – incluyendo experiencias con el alcohol y el tabaco; modelos pioneros de regulación del cannabis; prescripción de drogas para uso médico; políticas de descriminalización de drogas en todo el mundo; y manejo de otras formas de “vicios” como los juegos de azar y el trabajo sexual.</li> <li>– El cambio no será revolucionario ni ocurrirá de la noche a la mañana – será escalonado y cauteloso, basado en la experimentación, con políticas que se adaptan cuidadosamente y evolucionan en respuesta a evidencias emergentes y circunstancias cambiantes.</li> </ul>

## 2 Contexto político

Prohibición	Reforma
Es moralmente incorrecto consumir drogas, de modo que sería moralmente incorrecto legalizar estas sustancias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Buscar las políticas más justas y efectivas que producen los mejores resultados para las personas y la sociedad es la respuesta más moral ante el consumo de drogas.</li> <li>– No prohibimos numerosas otras actividades que involucran mayores riesgos que el consumo de drogas ilegales, incluyendo muchas consideradas por algunos como inmorales, porque en políticas públicas es posible y necesario hacer una distinción entre un juicio moral sobre conductas personales y un juicio legal/criminal.</li> </ul>
Sólo una pequeña minoría de la población apoya la legalización.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El apoyo es mayor de lo que se cree. En muchos países dicho soporte está creciendo rápidamente, incluso en E.U. donde actualmente más del 50% de la población respalda la legalización del cannabis. Pero éste es también un tema de liderazgo político. El público siempre ha respondido con apoyo allí donde políticos valientes han liderado el debate o introducido reformas y donde la sociedad ha tenido acceso a evidencias y argumentos en lugar de historias chocantes plagadas de desinformación.</li> </ul>
Las relaciones diplomáticas con las principales potencias mundiales – opuestas a la reforma – la vuelven imposible. Además, las drogas también están prohibidas bajo los tratados de la ONU, de los cuales somos signatarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Los tratados de las Naciones Unidas sobre drogas existen para reflejar la voluntad de los Estados miembros. En foros al más alto nivel, existe al presente un abierto desacuerdo respecto al sistema internacional de fiscalización de drogas, y actualmente se están produciendo debates y reformas reales en todo el mundo. Ya no se discute si el sistema será reformado, sino simplemente cómo y cuándo esto ocurrirá. De la misma manera, es importante reconocer que el poder de E.U. para imponer un enfoque de “guerra contra las drogas” en la región ha disminuido, toda vez que se ha incrementado el poder y la confianza de los países de América Latina para explorar alternativas. Finalmente, la legalización y regulación del cannabis en los estados de Colorado y Washington en E.U. implica que este país también está retando la interpretación de las convenciones.</li> </ul>

Prohibición	Reforma
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Habría enormes beneficios para América Latina si los principales países consumidores – dentro y fuera del hemisferio – obtuviesen la droga de fuentes legalmente reguladas. Sin embargo, la regulación pionera aquí donde se discute también supondría beneficios reales para la región, demostrando liderazgo global y reduciendo la violencia doméstica relacionada a las drogas.</li> </ul>
<p>Gasto: Los enfoques actuales representan el mejor equilibrio de recursos entre salud pública y aplicación de la ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El régimen de fiscalización de las drogas constituye una pésima inversión. Es sumamente caro, no cumple sus propios objetivos y crea daños y costos adicionales a la sociedad, incluyendo el daño a la economía legítima y el desarrollo económico.</li> <li>– La reinversión de escasos recursos en prioridades alternativas de patrullaje policial o en programas sanitarios y sociales de demostrada eficacia, ayudaría a producir las mejoras que todos buscamos. La regulación de los mercados crea asimismo oportunidades para generar ingresos provenientes del cobro de impuestos.</li> <li>– Los costos de la regulación y de aplicar cualquier nuevo marco de políticas serían significativos, pero relativamente minúsculos en comparación a los gastos actuales del régimen para la fiscalización de las drogas.</li> </ul>

### 3 Niveles de consumo

Prohibición	Reforma
La legalización incrementará la disponibilidad y eliminará la disuasión de la criminalización, de modo que el consumo aumentará dramáticamente.	Cincuenta años de prohibición han fracasado en prevenir un dramático incremento del consumo de drogas pese al gasto de recursos cada vez mayores para la fiscalización de estas sustancias. Investigaciones demuestran que la criminalización no disuade del consumo de manera significativa – siendo factores más decisivos aquellos de carácter biológico, social, económico y cultural. La regulación legal del mercado supondría una disponibilidad controlada, no mayor, bajo la cual se reducirían significativamente los daños asociados al consumo de drogas y al tráfico de estas sustancias.

Prohibición	Reforma
<p>El consumo de drogas alcanzará los niveles del alcohol y el tabaco (<i>consultar sección a continuación</i>)</p>	<p><b>La criminalización no disuade el consumo de drogas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Investigaciones diversas (incluso aquellas realizadas por la OMS) que comparan distintos enfoques, desde aquellos sumamente estrictos hasta la descriminalización de la posesión de todas las drogas, muestran que la criminalización tiene escaso impacto sobre los niveles de consumo. El consumo de cannabis en los Países Bajos, por ejemplo, no es más alto que en países vecinos.</li> <li>– Cuando Portugal descriminalizó la posesión de todas las drogas en 2001, los prohibicionistas predijeron que el consumo de drogas se dispararía por las nubes y que el país se vería inundado por turistas en busca de drogas. Nada de ello ocurrió.</li> </ul> <p><b>La disponibilidad de drogas será controlada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Incluso los “éxitos” del régimen internacional de fiscalización de las drogas tienen apenas impactos localizados y temporales que, cuando mucho, desplazan los mercados criminales hacia nuevas áreas. Décadas de experiencia demuestran que la fiscalización no puede erradicar las drogas.</li> <li>– La regulación significa una disponibilidad controlada, no una libre disponibilidad, con estrictos controles sobre lo que se puede vender, quién puede venderlo y dónde y cuándo se pueden vender y consumir diferentes drogas. Por eso es que en muchos lugares en E.U. es más fácil para los niños comprar cannabis que alcohol. Lo mismo ocurre con el consumo de tabaco, que se ha reducido a la mitad en muchos países sin recurrir a la criminalización de ningún sector y empleando únicamente la educación sanitaria en combinación con medidas regulatorias que no están disponibles en un mercado criminal.</li> <li>– Las políticas deben tratar de reducir los daños sociales y sanitarios generales asociados con la producción, suministro y consumo de drogas. Una preocupación estrecha, referida únicamente a reducir el consumo total, puede resultar contraproducente.</li> </ul>



Prohibición	Reforma
<p>Grandes corporaciones motivadas por las ganancias comercializarán los mercados de drogas, y promoverán agresivamente el consumo de estas sustancias</p>	<p><b>Las corporaciones pueden ser controladas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tenemos una elección –el tráfico de drogas puede ser controlado por los cárteles o por organizaciones reguladas por el gobierno. A diferencia del tabaco y el alcohol, los nuevos mercados de drogas legales serían una página en blanco, de modo que desde el inicio podemos introducir estrictos marcos regulatorios que sirvan al mejor interés del público. Las opciones incluyen una regulación estricta de los mercados comerciales o incluso hacer que la producción o el suministro sean completamente controlados por empresas sin fines de lucro manejadas por el Estado.</li> <li>- A pesar de todas las críticas legítimas contra ciertas compañías legales comerciales, éstas y sus productos son –a diferencia del crimen organizado: regulados por entidades del gobierno, pagan impuestos, son fiscalizables ante la ley, responden a sindicatos y grupos de consumidores y no recurren a la violencia en sus operaciones comerciales cotidianas.</li> <li>- Podemos aprender de los errores de la regulación del alcohol y el tabaco. Los niveles de consumo de alcohol y tabaco son el resultado de siglos de promoción comercializada, a menudo en mercados mayormente no regulados. Con las drogas que actualmente son ilegales, podemos desde el inicio poner en práctica el marco regulatorio óptimo, controlando todos los aspectos del mercado.</li> </ul>

## 4 Drogas, salud y cocaína

Prohibición	Reforma
<p>La legalización implicará un desastre de salud pública.</p>	<p><b>Sabemos que la criminalización hace poco por disuadir el consumo, mientras que la regulación legal implica que los gobiernos pueden controlar la disponibilidad y asegurar que las drogas sean limpias y de conocida potencia –de modo que los consumidores sepan lo que están tomando, y cuenten con clara información sobre los riesgos de salud y cómo minimizarlos. Además, le regulación permite a los gobiernos conocer cuántos usuarios hay y de qué tipo, habilitándolos de esa forma para desarrollar estrategias preventivas y de rehabilitación. En otras palabras, debemos regular las drogas porque son peligrosas, no porque sean seguras.</b></p>
<p>Las drogas son peligrosas, por eso son ilegales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La mayor parte del consumo de drogas –legales e ilegales– no es problemático, pero todo consumo de drogas conlleva riesgos y, sin importar cuán riesgosa sea una droga, dicho riesgo se incrementa cuando la sustancia es producida y suministrada por especuladores criminales.</li> <li>– La prohibición maximiza los riesgos de salud asociados a todo consumo de drogas. Impulsa el mercado hacia los productos más riesgosos, potentes y rentables (como el crack o la pasta base de cocaína), lleva al consumo de productos contaminados de potencia desconocida, estimula conductas de alto riesgo, e impulsa el consumo hacia espacios de alto riesgo, poniendo en contacto a los usuarios con un mundo criminal al que en un escenario de regulación legal no estarían expuestos.</li> <li>– Tal como lo ha expresado UNODC, el gasto cada vez mayor en el régimen de fiscalización de las drogas implica presupuestos reducidos para intervenciones de salud de demostrada eficacia como la prevención, la reducción de daños y el tratamiento, perjudicando la salud.</li> </ul>

Prohibición	Reforma
<p>Se incrementará la incidencia de conducir bajo efectos de las drogas, y los empleados asistirán a trabajar bajo la influencia de estas sustancias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La regulación de los mercados es apenas una parte de una reorientación más amplia para transitar de los fallidos enfoques de justicia penal a intervenciones de salud de demostrada eficacia –algo que redundará en beneficios para todos.</li> <li>– Tal como ocurre con el alcohol, conducir bajo los efectos de drogas seguiría siendo ilegal bajo los esquemas de regulación. Asimismo, los empleadores podrían ordenar a sus trabajadores no presentarse a trabajar bajo la influencia de cualquier droga.</li> <li>– Experimentos realizados en Europa demuestran que la disponibilidad médica controlada de ciertas drogas para personas con muchos años de consumo dependiente, ayuda a reducir los daños asociados con su consumo. También es menos probable que cometan delitos o participen en desórdenes públicos y más factible que recurran a servicios de salud.</li> </ul>
<p>Ya tenemos un problema creciente con la cocaína, y éste seguramente empeorará con la legalización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ya existe una demanda elevada y creciente de cocaína que será satisfecha ilegalmente si no encuentra una fuente regulada. Décadas de experiencia demuestran que este mercado no puede ser eliminado mediante el régimen de fiscalización. La regulación implicaría una disponibilidad controlada, no mayor.</li> <li>– Se requeriría de un enfoque cauteloso, poniendo inicialmente a disposición preparaciones de cocaína menos riesgosas (por ejemplo, productos de hoja de coca mínimamente procesados), teniendo controles mucho más restrictivos sobre la cocaína en polvo y manteniendo una prohibición sobre la disponibilidad legal del crack o pasta base de cocaína, abordando a los consumidores de estas sustancias mediante respuestas de tratamiento y reducción de daños.</li> <li>– Ya está establecida la producción de coca legalmente regulada para consumo tradicional, saborizantes de comidas y bebidas, y la de cocaína para su uso farmacéutico, de modo que la expansión de esta producción legal para usos no médicos representaría un reto regulatorio de manejable proporción.</li> </ul>

## 5 Los jóvenes y las personas vulnerables

Prohibición	Reforma
<p><b>Eliminar la prohibición de las drogas representa una amenaza inaceptable contra los jóvenes y las personas vulnerables.</b></p>	<p><b>Antes que proteger a los jóvenes y las personas vulnerables, la guerra contra las drogas los ha colocado en un riesgo mayor –que incluye los daños resultantes del consumo de drogas y los riesgos de verse atrapados en la violencia y el caos del tráfico criminal de drogas. Un mercado legalmente regulado por autoridades gubernamentales responsables, combinado con el reordenamiento del gasto del régimen de fiscalización hacia programas sanitarios y de prevención constituye una mejor alternativa para su protección y futuro.</b></p>
<p>La prohibición mantiene las drogas fuera del alcance de muchos jóvenes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Para aquellos jóvenes que sí consumen drogas, la criminalización sólo sirve para marginalizarlos aún más, al mismo tiempo que la producción y el suministro a cargo de criminales maximizan los riesgos asociados con su consumo (pues estimulan el uso de productos peligrosos y de conductas de riesgo en entornos no seguros).</li> </ul>
<p>La ley es un medio efectivo para enviar el mensaje que el consumo de drogas es peligroso e inaceptable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La regulación legal efectiva puede limitar el acceso de los niños a las drogas mejor que la prohibición. Por ejemplo, debido a las restricciones por razones de edad, en muchos estados de E.U. los niños encuentran más fácil comprar cannabis que alcohol.</li> <li>– No es función del sistema de justicia penal enviar mensajes preventivos sobre temas de salud pública – y cuando se ha intentado hacerlo, no ha dado resultados efectivos. La regulación legal, y el control que nos otorga en relación a todos los aspectos de la cadena de producción y consumo, brinda oportunidades más efectivas de enviar un mensaje a los consumidores respecto a los riesgos de tomar drogas. El ahorro reflejado en los presupuestos de aplicación de la ley podría ayudar a financiar acciones más efectivas de educación sobre los riesgos de drogas.</li> </ul>
<p>La convención de la ONU sobre los derechos del niño requiere un enfoque de aplicación de la ley de tolerancia cero.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– •La convención de ONU sobre los derechos del niño invoca a proteger a esta población, no al castigo y la criminalización. La guerra contra las drogas no previene el consumo de drogas ni protege a los niños, pero los enfoques de derechos humanos y salud implícitos en el discurso más amplio de las Naciones Unidas pueden brindar lineamientos sobre cómo deben desarrollarse estas políticas.</li> </ul>

## 6 Delincuencia, seguridad y desarrollo

Prohibición	Reforma
<p><b>Los cárteles constituyen una amenaza a la seguridad y el desarrollo de regiones enteras, de modo que debemos combatirlos.</b></p>	<p><b>La prohibición ha entregado un mercado global de alrededor de US\$ 320 mil millones a manos de especuladores criminales violentos. Avanzar en dirección a mercados legalmente regulados reducirá una fuente clave de ganancias criminales que están alimentando gran parte de la violencia y corrupción de los cárteles de la droga, y que socavan la seguridad y el desarrollo de la región.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Las respuestas impulsadas por la seguridad, que involucran militarización y patrullaje policial excesivo, en realidad incrementan la inseguridad pública. La población se ve atrapada entre el fuego cruzado y es víctima de la mayor violencia entre las autoridades y el crimen organizado, o entre grupos rivales de delincuencia organizada.</li> <li>– La prohibición está impulsando el subdesarrollo mediante el empoderamiento y financiamiento a cárteles que, a su vez, corrompen a políticos, socavan las instituciones, desaniman la inversión y desvían valiosos recursos del área de desarrollo hacia la de aplicación de la ley.</li> <li>– La extensión y el poder de los mercados ilegales en ciertas regiones han creado situaciones comparables a las zonas de conflicto armado. Mientras más tiempo dure el conflicto, más difícil se hará el proceso de reconstrucción.</li> <li>– Hay lecciones positivas que extraer de las experiencias de “Desarrollo alternativo”, aunque éste sólo lidia con los daños localizados alimentados por la guerra contra las drogas y desplaza los problemas hacia otras áreas. La regulación lidia con la causa subyacente y permite que las lecciones del desarrollo alternativo tengan un impacto de largo plazo más significativo.</li> <li>– La ilegalidad de las actividades relacionadas a las drogas marginaliza aún más a poblaciones de por sí vulnerables; la naturaleza oculta de las actividades ilícitas a menudo las hace invisibles a ojos de los gestores de políticas y del debate público. La estigmatización de los vínculos con la economía criminal crea aún más obstáculos para intervenciones significativas de desarrollo.</li> </ul>

Prohibición	Reforma
<p>Las instituciones del Estado en muchos países son demasiado débiles para regular las drogas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Muchas instituciones del Estado son socavadas activamente por la corrupción y la violencia que el enfoque actual ha creado. Incluso una regulación imperfecta sería mucho mejor que ninguna regulación. Además, la reducción de la corrupción y la violencia asociadas a las drogas ayudaría a crear un entorno más conducente al desarrollo institucional en el largo plazo.</li> </ul>
<p>Quitarle a los cárteles el mercado de las drogas sólo implicará una explosión de otros delitos como la extorsión, el secuestro y el robo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Preservar la prohibición que pesa sobre las drogas con el fin de mantener a los criminales ocupados con delitos relacionados a estas sustancias, obviamente no es el enfoque correcto. Siguiendo esta lógica, ello implicaría no realizar ninguna medida para la prevención de la delincuencia a fin de evitar que los criminales cometan otros delitos.</li> <li>– La regulación legal de los mercados de drogas podría eliminar una de las mayores oportunidades para la delincuencia en la región, quitándoselas no sólo a los criminales actuales sino también a las generaciones futuras. Donde existen otras oportunidades criminales, los cárteles ya están aprovechando la mayor parte de ellas.</li> <li>– Incluso si hay cierta desviación hacia otras actividades criminales, la regulación producirá una reducción significativa de la delincuencia y el final de una fiscalización inefectiva que sólo ha podido desplazar la producción y el tránsito de drogas hacia nuevos países mediante el “efecto globo”.</li> <li>– El abandono de la prohibición también liberará recursos que pueden ser dirigidos hacia el combate de otros tipos de delincuencia –cuyo poder para resistirse también se contraerá en la medida en que decrece el ingreso procedente de las drogas.</li> <li>– Los problemas creados por la prohibición del alcohol en E.U. reflejan los de la prohibición moderna impuesta sobre las drogas. Los beneficios de la abolición de este régimen se encuentran bien documentados.</li> </ul>

Prohibición	Reforma
<p>La guerra contra las drogas puede ganarse con más recursos, luchando con más fuerza, con sanciones penales más severas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="384 233 999 408">– La respuesta de la justicia penal hacia las drogas tiene ya características draconianas y ha atiborrado las cárceles con consumidores e infractores no violentos de las leyes de drogas mientras que delitos mucho peores reciben menor castigo. Hacer más de lo mismo no producirá resultados diferentes: la guerra contra las drogas no se puede ganar.</li> <li data-bbox="384 424 999 679">– Donde existe una elevada demanda, la prohibición simplemente crea una oportunidad para obtener ganancias criminales –y el resultado directo es el mercado de drogas ilegales. Cualquier interrupción de la producción y el suministro de drogas simplemente incrementa los precios de estas sustancias, motivando a más criminales a ingresar al mercado. De modo que no importa cuántos cultivos quememos o cuántas redes de contrabando desbaratemos, siempre habrá un reemplazo.</li> <li data-bbox="384 695 999 841">– La criminalización y los arrestos masivos dan una falsa impresión de seguridad. Los políticos aparentan estar “haciendo algo al respecto” pero antes que abordar el problema, lo que realmente ocurre es la mera victimización de poblaciones en riesgo y de comunidades vulnerables.</li> </ul>

## 7 Derechos humanos

Prohibición	Reforma
<b>La amenaza de las drogas es tan grande que la aplicación de la ley se convierte en una prioridad absoluta.</b>	<b>Mediante la priorización de las metas de fiscalización de las drogas por encima de cualquier otra consideración, los derechos humanos han sido marginalizados –lo cual ha posibilitado la difusión y sistematización de abusos cometidos en el nombre del tratamiento y/o de la aplicación de la ley. Las políticas sobre drogas deben proteger, respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos.</b>
La prohibición protege los derechos humanos de quienes no quieren consumir drogas.	<ul style="list-style-type: none"><li>– La marginalización de los derechos humanos en política de drogas se refleja a nivel institucional, particularmente en escenarios de emergencia o crisis creados o exacerbados por la guerra contra las drogas, donde las acciones policiales y militares rara vez son sometidas a control y fiscalización en materia de derechos humanos.</li><li>– La ausencia de dichos controles ha creado una cultura de impunidad en la cual la tortura, desaparición forzada, violación, ejecuciones y otras serias violaciones pueden volverse mecanismos normales para ejercer la autoridad pública. La militarización del trabajo policial también tiende a incrementar los abusos y reduce más aun la fiscalización de las fuerzas del orden.</li><li>– Mientras se intensifican las situaciones de conflicto, se socava progresivamente la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, indígenas y ambientales, todos han sido afectados en diversos grados.</li><li>– La “guerra contra las drogas” es en realidad una guerra contra las personas. En ella, los sectores más marginalizados y vulnerables son definidos como el enemigo y sobre ellos recae el mayor peso de sus costos. Estos grupos incluyen a mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y minorías étnicas y personas que consumen drogas.</li><li>– Los derechos humanos deben ser una parte integral del desarrollo, implementación y evaluación de toda política sobre drogas.</li><li>– Derechos del niño – consultar sección anterior sobre jóvenes y personas vulnerables, pág.180.</li></ul>



## Agradecimientos

Escrito y editado por

**Steve Rolles, Lisa Sánchez, Martin Powell**

Material adicional a cargo de

**Danny Kushlick**

### Colaboradores

Agradecemos a las muchas personas que han contribuido a la producción de esta publicación a través de su participación en talleres, procesos de revisión de pares o ejercicios de reflexión en los que nos han ayudado a explorar y profundizar los temas y argumentos aquí presentados.

Especialmente, reconocemos los aportes de los siguientes colaboradores:

**Elliot Albers** (INPUD), **Aram Barra** (Espolea), **Damon Barrett** (HRI), **Humberto Brocca** (SMEA), **José Antonio Caballero** (CIDE), **Corina Giacomello** (Universidad de Chiapas), **Brun González** (Espolea), **Embajador Edgar Gutiérrez Girón** (Misión Especial sobre Reforma de la Política de Drogas para la República de Guatemala), **Jorge Hernández** (CuPIhD), **Hannah Hetzer** (DPA), **Juan Carlos Hidalgo** (Instituto Cato), **Mike Jay** (TDPF), **Martin Jelsma** (TNI), **Daniel Joloy** (CMDPDH), **Beatriz Labate** (CIDE), **Juan Machín** (CAFAC), **Donald MacPherson** (CDPC), **George Murkin** (TDPF), **Caroline Pringle** (TDPF), **Ana María Rueda** (Ministerio de Justicia, Colombia), **Armando Santacruz** (MUCD), **Jane Slater** (TDPF), **Zara Snapp** (IDPC), **Brisa Solís** (NCSC), **Dan Werb** (ICS DP), **Coletta Youngers** (WOLA) y **Carlos Zamudio** (CuPIhD).

Agradecemos el apoyo de

**Las Fundaciones Open Society, Fundación Azteca, Fundación Esmée Fairbairn, Fondo Linnet, Fondo Glass House, Ken Aylmer, Henry Hoare, Paul Birch** y otros donantes individuales.

*Los puntos de vista expresados en este guía corresponden a los autores, TDPF y MUCD, pero no necesariamente a los colaboradores, agencias financieras o integrantes de estas organizaciones.*

Diseño a cargo de

**Tim Barnes**

chicken  [www.herechickychicky.com](http://www.herechickychicky.com)

Traducción al español

**Enrique Bossio**

[youcanfindkique@yahoo.com](mailto:youcanfindkique@yahoo.com)

Traducción adicional a cargo de

**Lisa Sánchez**

Derechos de autor

© **Transform Drug Policy Foundation / México Unido contra la Delincuencia**

ISBN 978-0-9556428-4-5

*Este libro has sido publicado bajo una licencia de "Reconocimiento No Comercial Sin Obras Derivadas" de Creative Commons. Puede ser reproducido total o parcialmente sin costo alguno y sin permiso del autor para fines no comerciales en el entendido de que los autores, Transform Drug Policy Foundation (TDPF) y México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), reciban crédito por su autoría y se brinde un vínculo al sitio web de Transform: [www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk) y al de MUCD: [www.mucd.org.mx](http://www.mucd.org.mx). Consultar: [www.creativecommons.org/about/licenses/](http://www.creativecommons.org/about/licenses/).*

**Para más información, sírvase contactar a Transform** (Reino Unido) al +44(0)117 325 0295 o a **México Unido Contra la Delincuencia** (México) al +52(55) 5515 6759.



# Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina

La presente es una guía para exponer, con confianza y autoridad, argumentos a favor de la reforma de la política de drogas en América Latina con un enfoque particular en el tema de la regulación legal de los mercados de drogas — actualmente ilegales — que al presente constituye el núcleo del debate en la región. El libro está dirigido a tomadores de decisión, líderes de opinión y gestores de campañas que no sólo reconocen que la “guerra contra las drogas” es un fracaso y una política contraproducente de probadas consecuencias negativas sino que también buscan convencer a otras personas de respaldar la reforma.

Esta guía le proporcionará los argumentos constructivos, enfoques novedosos y mensajes matizados que requiere para abordar las inquietudes e intereses de diversas audiencias. Esto le permitirá no sólo ganar el debate, sino obtener los aliados que necesita para convertir el inigualable impulso actual en favor de la reforma en cambios concretos en las políticas a nivel nacional e internacional.

“Quisiera expresar mi sincera gratitud a ustedes [el equipo de Transform/MUCD] por su arduo trabajo y aportes al Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas. Su participación en esta histórica tarea fue invaluable para la Organización de los Estados Americanos”.

**José Miguel Insulza**, Secretario General,  
Organización de los Estados Americanos, 2013

“Ha llegado la hora de discutir nuevos enfoques para lidiar con los problemas de las drogas en las Américas. Un nuevo enfoque debe tratar de eliminar las violentas ganancias que acompañan al tráfico de drogas... Si ello significa la legalización, y si el mundo considera que ésta es la solución, la acogeré”.

**Juan Manuel Santos**, Presidente de Colombia, 2012

**TRANSFORM**  
DRUG POLICY FOUNDATION



ISBN 978-0-9556428-4-5



9 780955 642845 >