

Universidad de Chile  
Facultad de Derecho  
Departamento de Ciencias Penales



**Análisis Económico del Derecho sobre las Políticas de Drogas: desde la  
Criminalización a la Regulación en el caso del Cannabis**

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y  
Sociales

Tomás Ignacio Mansilla Fuentealba

Profesor Guía: Luis Felipe Abbott

Santiago, Chile

2018



## AGRADECIMIENTOS

*“Deseo agradecer en primer lugar a quienes ya no están, a mi abuelo y mi nana que espero me estén viendo orgullosos desde algún lugar. A mi familia, en especial a mis padres y a mi tía quienes me ayudaron estos años de estudio para que lograra alcanzar mis metas. A mis amigos, en especial a Cristóbal y a Mao por lo que han visto, y a todos mis otros amigos a los que alguna vez aburrí de tanto hablar sobre la tesis. Finalmente al profesor Abbott por su apoyo y comprensión para desarrollar un tema amplio y difícil pero de gran relevancia.*

*Porque tengo la convicción de que el problema de drogas sea abordado con una cara más humana, y las víctimas de este flagelo por fin encuentren una solución”*



## ÍNDICE

GLOSARIO ECONÓMICO .....	6
RESUMEN .....	8
INTRODUCCIÓN .....	9
CAPÍTULO I. DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA DE DROGAS .....	14
1.1 Derecho y Economía .....	14
1.2 El Análisis Económico del derecho y sus vertientes.....	15
1.3 El Teorema de Coase y la eficiencia.....	16
1.4 Análisis del Mercado Ilícito de Sustancias .....	18
1.5 Dificultad en la aplicación del Análisis Económico del Derecho.....	25
CAPÍTULO II. EL PANORAMA INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS ..	27
2.1 Antecedentes histórico-normativos en la política internacional de drogas .....	27
2.2 La Convención Única de Estupefacientes de 1961 y el Protocolo de Modificación de 1972 .....	34
2.3 Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 .....	43
2.4 Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.....	47
2.5 México: la Guerra contra el Narco .....	49
2.6 Filipinas: la cruzada contra las drogas de Rodrigo Duterte.....	52
CAPÍTULO III. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS .....	57
3.1 Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998 sobre drogas.....	57
3.2 Informe Mundial sobre Drogas de 2008. ....	60
3.3 Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 sobre Drogas. ....	63
3.4 Suiza: los resultados de una experiencia alternativa. ....	67
3.5 Portugal: la descriminalización de las drogas. ....	71
CAPÍTULO IV. EL CANNABIS .....	75
4.1 Aspectos biológicos e históricos del cannabis.....	75
4.2 Presencia y consumo del cannabis a nivel mundial.....	77
4.3 Reevaluación de los peligros del cannabis y otras sustancias.....	79
4.4 Impacto y evaluación del mercado de cannabis a nivel mundial y nacional. ..	80
CAPÍTULO V. LA MARIHUANA EN URUGUAY .....	84

5.1 La discusión sobre la regulación de la marihuana en el Uruguay: viendo las cosas desde otro ángulo .....	84
5.2 El Sistema de Regulación del Cannabis. ....	86
5.3 Dificultades y resultados en la aplicación de la ley.....	88
CAPÍTULO VI. LA MARIHUANA EN CHILE.....	92
6.1 Marco normativo de drogas en Chile. ....	92
6.2 La discusión sobre la legalización del cannabis en Chile: cambios desde la institucionalidad y la sociedad civil.....	92
6.3 Consumo de marihuana a nivel nacional y a nivel latinoamericano .....	94
6.4 Evolución en los trastornos asociados al consumo de drogas y cifras de tratamiento y rehabilitación .....	95
6.5 Resultados de los esfuerzos policiales en la aplicación de la ley 20.000 .....	96
6.6 Análisis del fenómeno de consumo de drogas en Chile: la disparidad en el tratamiento de diversas sustancias .....	99
CONCLUSIÓN .....	102
ANEXO .....	108
Gráficos .....	108
Tablas.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	115
Autores .....	115
Documentos de Instituciones y Organizaciones .....	117
Editoriales, noticias y columnas de opinión .....	121
Normativa Internacional y Nacional .....	125
Multimedia .....	127
Páginas Web .....	127

## **GLOSARIO ECONÓMICO<sup>1</sup>**

Afirmaciones positivas: son enunciados que buscan describir la realidad tal como es.

Afirmaciones normativas: son enunciados que buscan describir la realidad tal y cómo debería ser.

Cantidad ofrecida: cantidad del bien que los vendedores están dispuestos y tienen la capacidad de vender.

Cantidad demandada: cantidad de un bien que los compradores estén dispuestos y tienen la capacidad de comprar.

Costo: el valor de todo en lo que debe incurrir el vendedor para producir un bien.

Costo de oportunidad: es lo que se sacrifica con objeto de obtener algo.

Costos de transacción: los costos en los que incurren las partes en el proceso de establecer un acuerdo y seguirlo durante la negociación.

Costo total: el valor de mercado de los insumos que la empresa utiliza en su producción.

Eficiencia: es una característica de la sociedad que busca extraer lo más posible de sus recursos escasos.

Elasticidad: una medida de respuesta de la cantidad demandada o de la cantidad ofrecida a uno de sus determinantes.

Elasticidad precio de la demanda: una medida de qué tanto la cantidad ofertada de un bien responde a un cambio en el precio de dicho bien.

Elasticidad precio de la oferta: una medida de qué tanto responde la cantidad ofrecida de un bien respecto al cambio en el precio del bien.

Economía del bienestar: el estudio de cómo una asignación de recursos afecta el bienestar económico.

---

<sup>1</sup> MANKIWI, G. 2009. Principios de Economía. 5ª ed. México. Cengage Learning. Las definiciones aquí utilizadas son las otorgadas en el texto señalado, para una mejor comprensión de aquellos que se utilizan en el desarrollo de la tesis.

Externalidad: el valor no compensado de las acciones de una persona sobre el bienestar de un tercero.

Incentivo: es aquello que induce a las personas a actuar.

Internalizar la externalidad: cambiar los incentivos para que las personas tomen en cuenta los efectos externos de sus acciones.

Ingreso total: la cantidad que una empresa recibe por la venta de sus productos.

Ley de la demanda: todo lo demás es constante, y la cantidad demandada de un bien cae cuando el precio de un bien aumenta.

Ley de la oferta: todo lo demás constante, la cantidad ofrecida de un bien aumenta cuando el precio del bien aumenta.

Microeconomía: es el estudio de cómo las familias y las empresas toman decisiones e interactúan en el mercado.

Mercado competitivo: es un mercado en el que hay muchos compradores y muchos vendedores por lo que cada uno tiene un impacto insignificante en el precio del mercado.

Utilidad: ingreso total menos costo total.

## **RESUMEN**

La histórica política de prohibición en materia de drogas ha sufrido un fuerte cuestionamiento desde hace unos cuantos años. Los objetivos que las normas internacionales tales como la Convención Única de 1961, la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, y la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, no han logrado dar con el sueño de “un mundo libre de drogas”. En contraste de dichos objetivos, cada vez son más quienes sufren el flagelo de las drogas, más el número de muertos, más el número de enfermos.

El narcotráfico en tanto ha logrado permear en las estructuras de poder de muchas sociedades, con un negocio tan lucrativo, ha logrado sortear las dificultades que la comunidad internacional le ha puesto. La Guerra contra las Drogas tenía como objetivo erradicar la oferta de estas sustancias, pese a ello, los únicos realmente afectados son los eslabones más bajos del negocio, personas de orígenes marginales que resultan ser una víctima más del conflicto.

Así y todo, la comunidad internacional esta empeñada en seguir con la lógica prohibicionista, sumando cada vez más dinero a métodos que no han probado ser efectivos, sin preocuparse del problema de fondo, la salud de las personas.

Una forma de evaluar dichos métodos es mediante el análisis económico del derecho, probar que la guerra es ineficiente podría ser el punto de inicio a nuevos métodos, como la regulación. En este sentido, Uruguay es el primer país del mundo en dar la espalda a la política prohibicionista, optando por regularizar el cannabis, convirtiendo a dicha sustancia en el caballo de batalla de quienes optan por regularizar el consumo de drogas.

¿Y Chile? Chile posee altísimas tasas de consumo de marihuana, y viendo el panorama internacional, es hora de replantear nuestras políticas a modo de enfrentar con métodos efectivos y eficientes el problema con las drogas.

Palabras clave: políticas públicas, guerra contra las drogas, prohibición, criminalización, regulación, cannabis, eficiencia, análisis económico del derecho.

## INTRODUCCIÓN

“El enemigo número uno de América, en los Estados Unidos, es el consumo de drogas. Para pelear y derrotar a este enemigo, es necesario emprender una nueva ofensiva total”.<sup>2</sup>

Hace ya casi 46 años, el presidente estadounidense Richard Nixon daba por iniciada una de las guerras más costosas y largas de la historia moderna, la “Guerra contra las Drogas”<sup>3</sup>. En pos de proteger a las personas de los efectos nocivos de la droga, la comunidad internacional, liderada por los Estados Unidos, emprendió una batalla enfocada en frenar al mercado ilegal de sustancias ilícitas y erradicar los peligros de su consumo: ¿ha cumplido la comunidad internacional con este objetivo?

Ad portas de cumplirse casi medio siglo de esta iniciativa, líderes internacionales han alzado la voz para denunciar lo que muchos dicen es una guerra fracasada. Cada vez hay más consumidores, más encarcelados, más muertos, el mercado del narcotráfico se expande, es más poderoso, y ciertamente capaz de corroer las raíces de la institucionalidad de cualquier sistema.

Pese a lo anterior, las políticas prohibicionistas se han mantenido firmes, enfocando los esfuerzos principalmente en perseguir criminalmente a los oferentes de drogas, así como invertir en el trabajo y mantenimiento de policías, gastos que bien podrían ocuparse en otras áreas del presupuesto público.

Esta política ha generado ingentes costos en lo económico, social y, asimismo en lo humanitario. Los encontramos en términos de fiscalización y aplicación de la ley – pudiendo incluir los costos por encarcelamiento-, en persecución de los delitos asociados a esta –militarización de los agentes persecutores-, en términos de salud –tratamiento de adicciones, muertos-, en términos de desarrollo –dificultad para la

---

<sup>2</sup> CNN. The War on Drugs, 40 years later. [en línea] 17 de junio, 2011. <<https://www.youtube.com/watch?v=jtZaWLOSiWA>> [consulta: 20 abril 2017]

<sup>3</sup> La llamada “Guerra contra las Drogas” es un término acuñado por el ex presidente estadounidense Richard Nixon (1969-1974), en un discurso pronunciado el 17 de junio de 1971. El discurso en cuestión inicia la campaña estadounidense en contra de las drogas, tanto por el peligro a la salud que este representaba, así como el mercado que generaba y los peligros que se le asociaban. Ya que el mercado tenía ribetes internacionales, los esfuerzos económicos y militares no solo se centraron en suelo estadounidense, sino también fuera de sus fronteras. DRUG POLICY FOUNDATION. A Brief History of the Drug War. [en línea] <http://www.drugpolicy.org/facts/new-solutions-drug-policy/brief-history-drug-war-0> [consulta: 20 abril 2017]

puesta en marcha de negocios-, etc. y siendo así cabe preguntarse, ¿es correcto el enfoque con que se plantea la guerra contra las drogas?

Es en este contexto de crítica generalizada, que se han ideado nuevas formas, nuevas ideas de combatir con el problema, entre las cuales es posible mencionar: reorientación hacia un enfoque centrado en la salud, despenalización de los consumidores de drogas y, regulación y control del Estado sobre la producción y el suministro de drogas.<sup>4</sup>

En palabras de Kofi Annan:

“Es hora de reconocer que las drogas son infinitamente más peligrosas si se dejan sólo en manos de criminales a quienes no les preocupa la salud ni la seguridad. Una regulación legal protege la salud. Los consumidores deben ser conscientes de lo que están tomando y disponer de información clara sobre los riesgos de salud y cómo minimizarlos.”<sup>5</sup>

Una posible aproximación a la respuesta puede ser brindada por el análisis económico del derecho<sup>6</sup>. Esta teoría en términos simples lo que hace es utilizar la teoría económica, así como sus conceptos, para abordar el estudio del derecho, tanto las normas como la potencial implementación de nueva normativa, siendo el concepto fundamental el de eficiencia.

¿Es la política prohibicionista la que brinda la solución más eficiente?

Lev Timofeev afirma:

“Prohibir un mercado no significa destruirlo. Prohibir significa colocar un mercado proscrito pero en dinámico desarrollo bajo el total control de

---

<sup>4</sup> Calcula los Costos es un proyecto de colaboración entre una serie de organizaciones de todo el mundo, nacido en 2011, que comparten el deseo por reducir los costos no intencionales de la guerra contra las drogas. Dicho proyecto se enmarcó en el quincuagésimo aniversario de la Convención Única sobre Estupefacientes de la NN.UU de 1961. Con ya más de cincuenta años de una política de prohibición, el proyecto se enfoca en denunciar el fracaso de los objetivos de esta política, como terminar el consumo y la venta de drogas -negocio que se ha fortalecido- replantear los esfuerzos al enfrentar la problemática de las drogas, la que se considera actualmente un fracaso en cuanto a los objetivos de terminar con el consumo y venta de drogas por el mundo, negocio que solo se ha hecho más fuerte. COUNT THE COSTS. 2011. Sobre Calcula los Costos. [en línea] <http://www.countthecosts.org/es/sobre-calcula-los-costos> [consulta: 23 abril 2017]

<sup>5</sup> ANNAN, K. 2016. ¿Por qué es hora de legalizar las drogas? [en línea] Huffington Post en Internet. 26 de febrero, 2016. [https://www.huffingtonpost.es/kofi-annan/legalizar-las-drogas\\_b\\_9317094.html](https://www.huffingtonpost.es/kofi-annan/legalizar-las-drogas_b_9317094.html) [consulta 25 abril 2017]

<sup>6</sup> Esta teoría será tratada de forma extensa en el capítulo I.

corporaciones criminales. Más aún, proscribir un mercado significa enriquecer al mundo criminal con cientos de miles de millones de dólares, al entregar a los criminales amplio acceso a bienes públicos que luego serán canalizados por adictos a los bolsillos de quienes comercian con drogas. Prohibir un mercado significa dar a las corporaciones criminales oportunidades y recursos para ejercer influencia, y para controlar sociedades y naciones enteras.”<sup>7</sup>

En los términos anteriores, dejar el dominio de la droga en manos del narcotráfico resulta ser en términos económicos una decisión errónea. “En un mercado esencialmente no regulado donde priman las leyes de la oferta y la demanda, incrementar los precios sólo consigue aumentar el incentivo de ganancia para que ingresen al mercado nuevos productores y traficantes. Luego aumenta la oferta, caen los precios, y se establece un nuevo equilibrio.”<sup>8</sup> Como señala Becker, el mercado es muy dinámico, con una demanda altamente inelástica, invertir en contrarrestar la oferta, con las dificultades que esto conlleva, no resulta ser una política ciertamente eficaz.<sup>9</sup>

Luego de explicar brevemente en términos económicos el diseño y objetivos de la política prohibicionista, es necesario plantear las alternativas que se han diseñado en contraste a estas políticas.

Las políticas de drogas en general no han efectuado mayores esfuerzos en diferenciar unas de otras en cuanto a su poder adictivo, peligrosidad, etc. Una distinción (que provee el SENDA) clásica ha sido aquella que diferencia entre drogas duras y drogas blandas. “Se consideran drogas “blandas o suaves” a aquellas sustancias cuyo uso genera un menor poder adictivo y un menor consumo problemático. Por el contrario, el término drogas “duras o fuertes” hace referencia a sustancias con mayor efecto adictivo y cuyo consumo tiene consecuencias más dañinas en el individuo física y

---

<sup>7</sup> COUNT THE COSTS. 2011. La Guerra contra las Drogas: Desperdiciando miles de millones de dólares y socavando las economías. [en línea] <<http://www.countthecosts.org/es/sobre-calcula-los-costos>> p. 8 [consulta: 23 abril 2017]

<sup>8</sup> Ibidem, p. 6

<sup>9</sup> BECKER, G. “et al”. 2006. El Mercado de Bienes Ilegales: El caso de la Droga. [en línea] Revista de Economía Institucional Vol. 8, N° 15, Segundo Semestre 2006. <<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v8n15/v8n15a2.pdf>> p. 40 [consulta: 24 abril 2017]

sicológicamente.”<sup>10</sup> Si bien la marihuana es señalada como una “droga blanda” por el mismo estudio, históricamente ha estado prohibida junto a otras drogas consideradas “drogas duras”, tales como la cocaína o la heroína.

Dicho esto, la marihuana viene siendo desde hace años el caballo de batalla de aquellos que promueven un cambio en la política de drogas<sup>11</sup>. Es por esto que enfocarse en el caso de la marihuana no resulta arbitrario, sino más bien el punto de partida para comprender los potenciales efectos de una política basada en la regulación<sup>12</sup>. El primer paso que se dio respecto de la regulación de la marihuana fue su uso medicinal. A modo de ejemplo, en los Estados Unidos, 28 de los 50 estados han legalizado de algún modo el consumo de cannabis<sup>13</sup>, lo cual aparta dicha droga del enfoque netamente prohibicionista, desplazándolo al espectro de regulación.

En un marco internacional que ha evidenciado la necesidad de replantear el enfoque de la política actual, Uruguay ha tomado el liderazgo de la regulación.

“No hay nada nuevo bajo el sol, lo que nosotros tratamos de, enfrentar al narcotráfico, procurando organizar el mercado y sacárselo. No fomentamos el consumo de la marihuana, por el contrario, toda adicción, para nosotros es un flagelo. Pero peor que el consumo de marihuana, es la existencia del narcotráfico.”<sup>14</sup>

Uruguay es el primer país del mundo en legalizar la venta de cannabis. En palabras del ex presidente uruguayo José Mujica, lo que está haciendo el Uruguay es un experimento social. Casi medio siglo de prohibición no ha impedido el narcotráfico, siendo momento de evaluar otras alternativas, y el Uruguay sería pionero.

---

<sup>10</sup> LUENGO, D. 2015. ¿Es la marihuana una puerta de entrada a otras drogas? [en línea] marzo 2015. <<http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/boletines/Boletin%2011%20Es%20la%20marihuana%20una%20puerta%20de%20entrada%20a%20otras%20drogas.pdf>> p. 1 [consulta: 26 abril 2017]

<sup>11</sup> Si trazamos una línea en donde un polo represente la legalización, y el otro la prohibición, es posible situar a la marihuana cercano al centro de estas políticas, marcando una frontera gris en lo que a regulación de drogas respecta.

<sup>12</sup> Se volverá sobre este punto en el Capítulo I, y con aún más profundidad en el Capítulo IV.

<sup>13</sup> PINTO, T. 2017. Los estados que han legalizado la marihuana medicinal prescriben menos medicamentos en EEUU. [en línea] El Diario en Internet. 3 de abril, 2017. <[http://www.eldiario.es/sociedad/marihuana\\_medicinal-EEUU-ciencia\\_0\\_639386370.html](http://www.eldiario.es/sociedad/marihuana_medicinal-EEUU-ciencia_0_639386370.html)> [consulta: 26 abril 2017]

<sup>14</sup> VICE. 2014. Smoking Weed with the President of Uruguay. [en línea] 26 de abril, 2014. <<https://www.youtube.com/watch?v=1BwVxmJPies>> [consulta: 27 abril 2017]

Sin lugar a duda los reflectores del mundo pondrán su mira en el Uruguay, 50 años utilizando el mismo método con el objetivo de aminorar los perniciosos efectos del consumo de drogas no han logrado los resultados esperados, si a eso se suma las consecuencias asociadas al narcotráfico, los daños aumentan.

El panorama al que se ha visto enfrentado la comunidad internacional, así como las medidas adoptadas por el Uruguay, sirven de apoyo para revisar la situación de nuestro país.

El último tiempo, Chile ha tenido una fuerte discusión respecto del consumo de marihuana, su potencial regulación, y el uso de sus propiedades, y si bien se han implementado políticas en contra del narcotráfico y la venta de sustancias ilícitas, los índices de consumo en nuestro país han ido al alza, hecho que contraría los objetivos que nuestras leyes se proponen, brindando los problemas de la clandestinidad y, peor aún, la estigmatización de los consumidores<sup>15</sup>; ¿es eficiente la prohibición para el control sobre el consumo de drogas?

---

<sup>15</sup> SEPÚLVEDA, P. 2015. Chile es el tercer país de mayor consumo de marihuana en América. [en línea] La Tercera en Internet. 29 de septiembre, 2015. < <http://www2.latercera.com/noticia/chile-es-el-tercer-pais-de-mayor-consumo-de-marihuana-en-america/#> > [consulta: 27 abril 2017]

## **CAPÍTULO I. DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y SU APLICACIÓN EN LA POLÍTICA DE DROGAS**

### 1.1 Derecho y Economía

El vínculo entre derecho y economía no resulta parecer muy distante, no en tanto ambas disciplinas pretenden explicar una parte del comportamiento humano. El derecho estudia el comportamiento de las personas respecto a las normas, que restringen o aumentan la libertad en función de aquello permitido o no. La economía por su parte:

“Es una ciencia que estudia las decisiones racionales en un mundo –como el nuestro- en el que los recursos son escasos frente a las necesidades humanas que tiene que satisfacer. Dentro de esta línea la idea es determinar cómo tomar decisiones racionales que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos existentes o, dicho de otra manera, alcanzar decisiones eficientes”<sup>16</sup>.

Al referirse al comportamiento de las personas, es posible apreciar la comunión de las disciplinas, si una de ellas puede moldear mediante normas la forma en que estas se comportan, la otra bien podría predecir el posible comportamiento de los individuos en razón de aquellas. Roemer señala que: “Las personas actúan como maximizadoras racionales de sus satisfacciones al decidir casarse o divorciarse, cometer o abstenerse de cometer delitos (...)”.<sup>17</sup> Ejemplo de lo anterior, es la visión tradicional respecto a los objetivos de la pena carcelaria. Si un determinado delito considerado dañoso por la sociedad, tiene una pena de larga duración, dicha pena disuadiría a los eventuales infractores de la comisión del ilícito, entendiendo que el legislador mediante la norma, ha establecido un desincentivo tan poderoso, que las personas se abstendrán de cometer delitos, porque a priori la utilidad del delito no es mayor a un potencial costo.<sup>18</sup>

Dado que al derecho le incumben las formas en que los particulares se relacionan, intervenir en sus relaciones sin un análisis previo, podría generar perjuicios a las

---

<sup>16</sup> IRARRÁZABAL, F. 2002. Introducción al análisis económico del derecho: [apuntes de la cátedra de derecho económico]. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Económico. p.141-142

<sup>17</sup> ROEMER, A. 1994. Introducción al análisis económico del derecho. México. Fondo de Cultura Económica, p. 20

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 7-8

partes intervenidas, generando un estado de bienestar inferior al que estas, por sí mismas, podrían haber obtenido. En este sentido: “Siendo que el Derecho incumbe a una serie de decisiones que afectan la asignación y uso de los recursos, la Economía tiene algo que decir respecto a cómo deben tomarse las decisiones legales y cómo deben diseñarse las instituciones jurídicas. En tal sentido la Economía puede ayudarnos a crear un Derecho eficiente.”<sup>19</sup>

## 1.2 El Análisis Económico del derecho y sus vertientes.

En términos amplios, el análisis económico del derecho es: “la aplicación de la economía al sistema legal por todas partes: a campos del derecho común tales como los daños... a la teoría y práctica del castigo... a la teoría de la legislación y la regulación...”.<sup>20</sup> Roemer complementa lo anterior señalando: “Las técnicas analíticas que involucran a la microeconomía, matemáticas, investigación de operaciones, análisis de sistemas y pruebas estadísticas permiten al analista del derecho determinar cuál ley y/o regulación es la más meritoria para la sociedad”.<sup>21</sup>

Como ya fue anteriormente señalado, la economía pretende predecir el comportamiento de los individuos. Aplicado al derecho esto significa que los hombres, quienes son maximizadores racionales, actuarán de una u otra forma conforme a los incentivos que las normas otorguen, tendiendo siempre a obtener el mejor beneficio posible al menor costo. “Para los economistas, las sanciones son como los precios y, supuestamente, los individuos responden a estas sanciones de una manera muy similar a como responden a los precios. Los individuos responden a una elevación de los precios consumiendo menos del bien más caro, de modo que, supuestamente, los individuos responden ante las sanciones legales más severas realizando menos la actividad sancionada.”<sup>22</sup>

La relevancia de poder teorizar económicamente, es poder establecer patrones de conductas respecto al comportamiento de la sociedad, en ese sentido, será posible determinar cómo actúan los individuos en términos generales, y así como la normativa afecta al conjunto de la sociedad.

---

<sup>19</sup> IRARRÁZABAL, F. op. cit., p.142

<sup>20</sup> POSNER, R. 1998. El análisis económico del derecho. México. Fondo de Cultura Económica. p. 27

<sup>21</sup> ROEMER, A. op. cit. p. 23

<sup>22</sup> IRARRÁZABAL, F. op. cit., p.14

“Además de una teoría científica del comportamiento, la economía ofrece un criterio normativo útil para la evaluación del derecho y de las políticas públicas. Las leyes no son sólo argumentos arcanos técnicos: son instrumentos para lograr importantes metas sociales.”<sup>23</sup> En este entendido, resulta útil evaluar la eficacia de la ley respecto de aquellos objetivos que se ha propuesto, y de igual modo, será posible determinar su ineficacia si los objetivos propuestos no se condicen con lo ocurrido en la realidad, en otros términos, que las conductas no se moldearon conforme a las expectativas.

En lo que respecta al análisis del derecho, la aplicación del enfoque económico puede tener dos variantes. Una como ya se ha señalado, es la respuesta conductual de las personas en cuanto a las normas existentes, es la explicación del actuar de los individuos conforme a la norma. Por otro lado, existe el análisis respecto a cómo podría ser la norma, conforme a criterios que económicamente, evidencien que el cambio resulta en eficiente.<sup>24</sup> Estos dos enfoques de análisis son conocidos como positivo y normativo respectivamente, o como lo explica Roemer: “entre explicar el mundo tal cual es y tratar de cambiarlo para hacerlo mejor”.<sup>25</sup> Tanto en la explicación de este capítulo, como en el desarrollo del trabajo, se hará uso de ambos enfoques ya que, por una parte, servirá para explicar el por qué la forma en que se han planteado las políticas actuales no han resultado en modificar la conducta de los individuos, y por otro, cuál política podría resultar en un método más eficiente para lograr los objetivos normativos.

### 1.3 El Teorema de Coase y la eficiencia.

El profesor Bullard señala que es atribuible a Ronald Coase los primeros estudios a fondo que dan cuenta de cómo abordar el análisis económico del derecho. La primera formulación del teorema de Coase señala: “Si los costos de transacción son iguales a cero, no importa la solución legal que se adopte, pues siempre las partes, a través de acuerdos voluntarios entre ellas, llegarán a la solución más eficiente... En términos sencillos los costos de transacción son los costos de celebrar un contrato, y que en

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 14

<sup>24</sup> CARRASCO, N. *Análisis Económico del Derecho de la Tutela Cautelar. Aplicación a la Legislación Civil y de Quiebras*. Tesis de Magister. Santiago, Universidad de Chile en p.24-25

<sup>25</sup> ROEMER, A. *op. cit.*, p. 12

ciertas circunstancias son tan altos que pueden evitar que se perfeccione el acuerdo, o llevar a que éste se perfeccione en términos ineficientes.”<sup>26</sup>

En esta primera formulación, el teorema da a entender que no resulta necesario intervenir legalmente cuando los costos de transacción son bajos, ya que los intervinientes pueden por sí mismos llegar a un acuerdo eficiente, siendo ineficiente en dicho caso la intervención.

Pero si nos referimos al mercado ilícito de drogas, fácil es suponer que los costos de transacción son altos, en tanto existirían una serie fallas de mercado<sup>27</sup> que generarían dificultades para la ‘asignación óptima’ de los recursos entre los intervinientes. En primer lugar podemos señalar la asimetría de información<sup>28</sup> –el consumidor desconoce la calidad, procedencia, precio inicial, etc., de la droga-, luego están las externalidades, como los delitos vinculados al consumo de drogas, los accidentes, los costos en salud para tratamiento de adictos, las emergencias médicas ligadas a la intoxicación, la pérdida de productividad ocasionada por los drogodependientes, etc., y finalmente los altos costos de mantener el mercado criminal –financiamiento de armas, corrupción, etc.-.

Asumiendo el hecho de que los costes de transacción son altos, es posible presentar el segundo formulado: “Si los costos de transacción son significativamente superiores a cero, si interesa la regla legal que se adopte para llegar a una solución más eficiente.”<sup>29</sup> Dado a que los costos de no regular el mercado de las drogas son altos y bastante perjudiciales para la sociedad, es un tema que sin dudas requiere de intervención estatal, y en este sentido, hay que optar por la vía que sea más eficiente.

El profesor Bullard, recurriendo a las ideas de Wilfred Pareto, señala los criterios que permiten definir eficiencia: “Cuando una persona mejora sin empeorar la situación de otra... Una situación será óptima, es decir inmejorable, cuando dado los recursos existentes no es posible que alguien mejore salvo que otro empeore. A eso se le llama el Óptimo de Pareto”. A lo anterior agrega: “El Óptimo de Pareto es una situación

---

<sup>26</sup> IRARRÁZABAL, F. op. cit.

<sup>27</sup> Este fenómeno es la incapacidad que tienen unos mercados sin regulación para asignar recursos de una manera eficiente. Cuando los mercados fallan, las políticas públicas pueden potencialmente remediar el problema e incrementar la eficiencia económica. MANKIWI, G. op. cit. p. 154

<sup>28</sup> Complementar con definición

<sup>29</sup> IRARRÁZABAL, F. op. cit. p.147.

donde todos los recursos existentes han sido distribuidos y usados de una manera tan adecuada, que ya es imposible pensar en que una distribución distinta mejoraría la situación de la sociedad... Moverse hacia el Óptimo de Pareto implica entonces moverse hacia la eficiencia absoluta.”<sup>30</sup>

Si bien el concepto de eficiencia de Pareto no es el más actual, ni tampoco el de mayor aplicación, sirve en términos simples para entender el concepto, el problema radica en limitar los casos en que resulta aplicable.<sup>31</sup>

Existe otro concepto de eficiencia que resulta ser más amplio, la eficiencia de Kaldor-Hicks: “Un concepto menos austero de la eficiencia es el concepto de Kaldor-Hicks, llamado maximización de la riqueza... "Los recursos se asignan eficientemente en un sistema de maximización de la riqueza cuando no hay reasignación que aumentaría la riqueza de la sociedad".<sup>32</sup> "La eficacia de Kaldor-Hicks no mide la utilidad o la felicidad; Sólo mira la disposición a pagar en términos de dólares. Al medir los efectos en dólares, evita los problemas de otras economías tradicionales del bienestar porque no descansa en la suposición implausible de que las diferentes utilidades de los individuos son mensurables y comparables"<sup>33</sup>.

Conforme a esta definición de eficiencia, ella se logra destinando recursos en forma tal que no exista mejor forma de ser asignados, lo cual si es apreciado desde un enfoque normativista, logre dar con los objetivos que el legislador tuvo en mente al momento de elaborar determinada norma. La eficiencia de la ley puede ser medida por el nivel en que se alcanzan los objetivos del legislador en términos económicos.<sup>34</sup>

#### 1.4 Análisis del Mercado Ilícito de Sustancias

Usar las herramientas económicas para el análisis de mercados ilícitos tiene la dificultad adicional de que, a diferencia de los mercados lícitos y regulados, existen una gran cantidad de factores que no podríamos medir u observar de aquel, al carecer de información suficiente y fidedigna para ello. Los factores en un mercado regulado,

---

<sup>30</sup> BULLARD, A., y TRAZEGNIES, F. 2006. Derecho y economía: el análisis económico de las instituciones legales. 2nd ed. Lima. Palestra., p. 43

<sup>31</sup> POSNER, R. op. cit. p. 21

<sup>32</sup> KRECZMER, K. “et al”. 2016. Drug Market Regulation—an Institutional Approach. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 2016, vol. 100, p. 239.

<sup>33</sup> STRINGAM, E. 2001. Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planning, *Quarterly Journal of Austrian Economics*, p. 42

<sup>34</sup> KRECZMER, K. “et al”, op. cit. p. 237

abierto, son altamente estables, ya que al contar con una serie de datos, estadísticas, etc., es posible predecir el comportamiento que este va a tener. El mercado ilícito en cambio, por sus especiales características –falta de información, clandestinidad-, resulta muy dinámico como para prever su comportamiento, ya que no conocemos del todo a los actores que participan de él, los hitos que podrían marcar un cambio – la declaración de una guerra entre bandas, la aparición de nuevas sustancias, etc.-, siendo difícil su estudio. Pese a esto, las herramientas económicas igualmente nos dan luces de cómo abordar su análisis, permitiendo establecer ciertos patrones que supondrían, como se hizo anteriormente, la necesidad de ser regulados, la diferencia radicaría en qué forma.

Lo primero a tratar entonces habrían de ser las fuerzas de la oferta y la demanda. Históricamente, la política de drogas se ha enfocado en dos frentes, en uno se ha regulado la oferta de estas, limitándola a los usos médicos y científicos<sup>35</sup> que las naciones tengan –morfina, por ejemplo-, evitando su desviación a canales ilícitos. El otro frente, mediante políticas prohibitivas, pretendía erradicar la producción ilícita de drogas y perseguir criminalmente a los responsables, esto porque el consumo recreativo que se le daba a drogas como la heroína o el cannabis, al carecer de los fines antes mencionados, significaban una amenaza moral y de salud graves ante los ojos de la comunidad internacional. “Estas funciones han resultado en la formación de mercados paralelos: uno para las drogas médicas, controlado y regulado por instituciones del Estado y de las Naciones Unidas; y el otro, para drogas no médicas, no regulado y controlado en cambio por criminales organizados.”<sup>36</sup>

Refiriéndose al mercado ilícito, aquel que convoca nuestra atención, la estrategia ha consistido principalmente en reducir la cantidad de oferentes dentro del mercado, así como en aumentar sustancialmente el coste de los factores de la producción<sup>37</sup>, lo que generaría que la curva de oferta se desplace hacia la izquierda<sup>38</sup>, generándose un

---

<sup>35</sup> Este punto será tratado en extenso en el Capítulo II.

<sup>36</sup> FUNDACIÓN TRANSFORM DRUG POLICY. La Guerra contra las Drogas: Desperdiciando miles de millones de dólares y socavando las economías. [en línea] <[http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Economics\\_Spanish.pdf](http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Economics_Spanish.pdf)> p. 2 [consulta: 20 mayo 2017]

<sup>37</sup> Son los factores que se utilizan para producir bienes y servicios. El trabajo, la tierra y el capital son los tres más importantes. MANKIW, G. op. cit. p. 240

<sup>38</sup> La curva de oferta muestra qué ocurre con la cantidad ofrecida de un bien cuando varía su precio, manteniéndose constantes todas las demás variables que influyen en los vendedores. Cuando varía una de estas otras variables, la curva de oferta se desplaza.

nuevo punto de equilibrio, subiendo el precio y disminuyendo la cantidad de droga demandada, cuestión que se aprecia en el gráfico<sup>39</sup>. Al tratarse de una guerra contra las drogas como señalaba el presidente Nixon, se emplearía una ofensiva dura para combatir al enemigo, utilizando métodos tales como: “la intervención militar, fumigación aérea, medios de subsistencia alternativos, patrullaje de fronteras y criminalización del consumo (como un mecanismo para privar a la oferta de su demanda)”<sup>40</sup>. Aquí es destacable la creciente militarización de los agentes persecutores en el enfrentamiento contra las bandas de narcotraficantes, quienes se armaron fuertemente para defender las ingentes ganancias de su negocio, lo que ha significado un nivel de violencia pocas veces antes visto entre órganos estatales y meros civiles.

Poner toda la maquinaria estatal al servicio de este objetivo, a primeras vislumbra un resultado exitoso, entendiendo la dificultad que significa enfrentar al poder del Estado y los medios del que dispone: ¿Cuál es la razón entonces del fracaso de erradicar la oferta ilícita de drogas? En definitiva, el fracaso está en subestimar los medios que posee el narcotráfico para llevar adelante dicha guerra. Se estima que los gastos en aplicar la ley de drogas superan los 100 mil millones de dólares anuales<sup>41</sup>, si desagregamos dicha cifra -prevención, justicia criminal, fiscalización, aplicación de ley por parte de policías-, solo fracción resultaría en el combate efectivo contra el narcotráfico -los oferentes-. El mercado negro genera por su parte, ganancias que se estiman entre los 426 mil millones a los 652 mil millones de dólares<sup>42</sup>. Siendo conservador, y utilizando la cifra más baja de ganancia obtenida por el narcotráfico, se aprecia que esta es cuatro veces superior a los gastos totales de la comunidad internacional en combatir al mercado negro, si a lo anterior sumamos que dichos gastos no son exclusivos del combate a los oferentes, los narcotraficantes multiplican por mucho los recursos que se utilizan en su contra en la guerra contra las drogas. A esta dificultad en lo que respecta al financiamiento, se suma el hecho de que el

---

<sup>39</sup> Ver gráfico 1 en Anexo. Gráfico de Elaboración Propia.

<sup>40</sup> COLLINS, J. 2014. La Economía de una Nueva Estrategia Global. [en línea] Reino Unido. London School of Economics and Political Science. <<http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Acabando-con-la-Guerra-contras-las-Drogas.pdf>> p. 9 [consulta: 23 mayo 2017]

<sup>41</sup> COUNT THE COSTS. 2012. The Alternative World Drug Report. [en línea] <<http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>> p. 23 [consulta: 23 mayo 2017]

<sup>42</sup> MAY, Ch. 2017. Transnational Crime and the Developing World. [en línea] mayo 2017. <[http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational\\_Crime-final.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf)> p. 13 [consulta: 27 noviembre 2017]

narcotráfico dispone de todo un abanico de métodos ilegales y violentos para librar esta guerra: asesinato, secuestro, extorsión, corrupción, terrorismo, etc.

Una comunidad internacional que se dice garante de los derechos humanos, no puede caer en el uso de dichos métodos ya que los Estados se encuentran en la obligación de actuar en un marco de respeto en torno a estos<sup>43</sup>, hecho que les sitúa en una posición compleja frente a la ‘guerra sucia’ que se libra en su contra.

Las dificultades asociadas a la política de erradicar la oferta de sustancias ilícitas se ven refrendadas en las palabras del ex director ejecutivo de la UNODC, Antonio Maria Costa, quien señalaba:

“Los invito a todos a imaginar que este año, todas las drogas producidas y traficadas en todo el mundo, fueron incautadas: el sueño de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Bueno, cuando nos despertemos de haber tenido este sueño, nos daríamos cuenta de que el año que viene se produciría la misma cantidad de drogas, cientos de toneladas de heroína, cocaína y cannabis. En otras palabras, este primer sueño muestra que, si bien la aplicación de la ley es necesaria para el control de drogas, no es suficiente. La nueva oferta seguiría funcionando, año tras año.”<sup>44</sup>

El fracaso de este enfoque visto desde una óptica económica es simple, para entender un mercado no basta solo en estudiar y enfocarse en la oferta, sino también en la demanda, y las políticas internacionales en materia de drogas entendieron aquello tardíamente. Una cuestión básica en cuanto a las drogas, tanto legales como ilegales, es su capacidad para generar dependencia en los consumidores, esto es, “una necesidad de consumir dosis repetidas de la droga para encontrarse bien o para no sentirse mal”<sup>45</sup>, lo que se observa tanto en drogas como el tabaco o el alcohol, así como con heroína, cocaína, o pasta base. Si atendemos la cualidad de generar dependencia, además de las otras cualidades intrínsecas de las distintas drogas, es

---

<sup>43</sup> Más adelante se revisarán los ejemplos de México y Filipinas, a modo de evidenciar los excesos de la guerra contra las drogas y cómo esta ha significado una vulneración a los derechos humanos.

<sup>44</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Free drugs or drug free? [en línea] <<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/free-drugs-or-drugs-free.html>> [consulta: 25 mayo 2017]

<sup>45</sup> OMS. 1994. Glosario de términos de alcohol y drogas. [en línea] <[http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)> p. 29 [consulta: 25 octubre 2017]

posible observar una característica especial presente en el mercado drogas, la fuerte inelasticidad de la demanda<sup>46</sup>.

Como se observa en el gráfico<sup>47</sup>, el desplazamiento de la curva de oferta mediante la intervención estatal reduce marginalmente la cantidad de droga demandada y, por el contrario, el precio experimenta una fuerte alza, lo que significa que los oferentes que siguen en el mercado aumentan sus ganancias, inyección que robustece sus arcas para seguir enfrentando a los órganos estatales. Los demandantes por otro lado se ven en la necesidad de adquirir más dinero a modo de costear su vicio, cuestión que precariza aún más las condiciones de alguien que padece una enfermedad, y dependiendo de cuan grave sea su adicción, aquel estado de vulnerabilidad le podría llevar a la comisión de delitos con tal de poder comprar droga.

Que la demanda sea altamente inelástica crea otros problemas en relación a la oferta, o en otras palabras, los narcotraficantes: “También es probable que el nuevo equilibrio, aunque a un nivel de oferta similar al vigente antes de la interdicción, se vea marcado por un mayor nivel de violencia en tanto los actores menos eficientes y (potencialmente) menos violentos sean eliminados del mercado... Las intervenciones de los Estados en el mercado perturban la economía política de la industria, generando actores más violentos, impulsando a su vez intervenciones estatales más agresivas que también producen resultados más violentos.”<sup>48</sup>

En la actualidad, la política de drogas ha realzado los esfuerzos en combatir la demanda de drogas mediante dos pilares, la prevención y el tratamiento, principalmente en los países desarrollados. Pese a ello, muchos países siguen criminalizando el consumo, hecho ampliamente extendido en los países orientales, lo que acentúa la vulnerabilidad y exclusión de aquellos grupos se suponen son las víctimas del problema de drogas, los consumidores. Esta falta de consenso internacional respecto de las medidas a seguir para disminuir la demanda, así como la falta de financiamiento en políticas enfocadas en este punto, han generado un

---

<sup>46</sup> Se dice que la demanda de un bien es *elástica* si la cantidad demandada responde significativamente a las variaciones del precio. Se dice que es *inelástica* si la cantidad demandada sólo responde levemente a las variaciones de precio.

<sup>47</sup> Ver gráfico 2 en Anexo. COLLINS, J. op. cit. p. 9

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 10

estancamiento en cuanto a disminuir de forma efectiva el número de consumidores de drogas a nivel mundial.

Es claro que el análisis del mercado ilegal de drogas no se queda en la oferta y la demanda, sino también en las fallas de mercado y lo que estas implican. Una de estas fallas es la asimetría de información: “Dependiendo del tipo de droga, el consumidor está más o menos limitado a juzgar la calidad del bien. Además, la asimetría surge con el número de sujetos involucrados en los procesos de producción y distribución, ya que se hace difícil verificar cada etapa de esta cadena.”<sup>49</sup> La asimetría genera que el resultado de la operación sea ineficiente, en tanto el consumidor no sabe con certeza qué producto es el que compra, cuál es la calidad del mismo –en términos de generar o no el efecto esperado-, cuál es su composición –en relación al nivel de pureza de la droga-, etc., lo que entre otros resultados generaría consumir mayor cantidad del producto para producir el efecto deseado, daños a la salud potencialmente más perniciosos, etc.

De mayor importancia aún son las externalidades negativas, que son aquellos costes que las partes no internalizan, sino que afectan a la sociedad y que ha de soportarla. Las externalidades negativas causadas por alguna actividad del sujeto y cobradas a algunas personas a pesar de su voluntad, generan ineficiencia asignativa.<sup>50</sup>

Pierre Kopp señala que:

“El consumo y la venta de drogas generan externalidades que afectan a terceros. Incluso si algunas de las externalidades generadas por las drogas están frecuentemente ligadas a su prohibición, no hay que olvidar que ciertas externalidades se deben a las características del producto y a su modo de utilización... Tratar la interrogante sobre la idoneidad de la prohibición de los estupefacientes requiere, por tanto, tener en cuenta el daño que causan los intercambios de drogas a quienes no participan en ellos. Incluso si las dos partes mejoran sus circunstancias en el curso de un intercambio de drogas, disminuyen el bienestar de quienes pueden

---

<sup>49</sup> KRECZMER, K. “et al”, op. cit. p. 234

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 235

sufrir las consecuencias del consumo y la trata (víctimas de la violencia o las enfermedades fomentadas por el narcotráfico y el consumo).”<sup>51</sup>

Otro problema son las consecuencias de la adicción a las drogas. Este tipo de externalidades puede ocurrir y ser sustancial, pero depende de drogas particulares. Una vez más, las autoridades pueden imponer regulaciones que prohíben el mercado o construyen incentivos, lo que reduce las externalidades negativas, como los impuestos o algunos compromisos de responsabilidad.<sup>52</sup>

El asunto sobre las externalidades es de gran importancia, porque respecto del control sobre las drogas y su prohibición, el razonamiento apunta a que la prohibición genera menos daños a la sociedad que su regulación, pero teniendo en consideración que el mercado del narcotráfico, y todo lo que este conlleva, nace de la mano de prohibir el consumo de drogas, cabe preguntarse si una política regulatoria no podría justamente, reducir estos daños, en parte, quitándole poder a dicho mercado, o al menos ese ha sido parte del discurso del Uruguay sobre la política que ha adoptado. Kopp pone el siguiente ejemplo:

“Consideremos dos leyes que sirven para proteger, a su vez, los derechos de los consumidores de drogas y los derechos de los no consumidores. La primera ley permite el consumo de drogas, pero pide la indemnización de las víctimas en los casos en que el consumo de drogas genera consecuencias negativas para terceros. La segunda ley decreta que el consumidor de drogas merece ser sancionado, ya sea que de hecho esté causando daño a terceros.”<sup>53</sup>

Aplicando el teorema de Coase, los derechos habrían de ser asignados a aquel grupo que los valore más. Es razonable sostener que el valor de la seguridad ciudadana, así como la salud de la mayoría de la población, habrían de ser más apreciados que el mero derecho de consumir de los adictos, o el de vender por parte de los narcotraficantes, por lo que la ley habría de prohibir el consumo y la venta de estupefacientes. Dicha asignación sería óptima si hubiese un cumplimiento efectivo de la normativa por parte de las personas, pero estas normas son ampliamente

---

<sup>51</sup> KOPP, P. 2004. Political economy of illegal drugs. Routledge. p. 85

<sup>52</sup> KRECZMER, K. “et al”, op. cit. p. 235-236.

<sup>53</sup> KOPP, P. op. cit. p. 85

vulneradas a lo largo de la esfera, tanto en el consumo como la venta. Esto ha financiado a grupos delictuales y ha aumentado el número de consumidores de sustancias nocivas, o sea que los motivos por los cuales se atribuyeron ciertos derechos al resto de ciudadanos no están siendo realmente protegidos. Esta situación ha tenido diversas respuestas que nos interesan, ya que en alguna de ellas habríamos de encontrar la respuesta para asignar eficientemente los recursos y cumplir los objetivos de las leyes, que no habrían de limitarse a prohibir determinadas sustancias, sino más bien minimizar los daños que las drogas en sus múltiples dimensiones –en salud o crimen por mencionar- generan.

La prohibición ha sido la política tradicional, y pese a que no ha logrado su objetivo, algunos países propugnan en radicalizar los métodos –aumentando la represión y fiscalización-, hecho que ha ocurrido en países como Colombia, México, o Filipinas por mencionar. Otros han permitido de forma controlada el consumo de algunas sustancias, por lo general marihuana, de forma limitada y en ciertos espacios, por ejemplo, Holanda o España. Algunos le han dado un fuerte enfoque de salud y de prevención, pero sin reglar el consumo de las sustancias, como el caso de Suiza y Portugal. Y finalmente están los que han decidido legalizar la venta de ciertas sustancias –solo marihuana por el momento-, pretendiendo identificar a quienes la consumen, llevándolos desde la ilegalidad hacia la legalidad, como sucedió recientemente con Uruguay, e igualmente en ciertos estados estadounidenses, como Colorado o California. Si apreciáramos con detención algunos de estos ejemplos, podríamos analizar cuál política ha tenido mejor resultado a modo de replicar sus experiencias en el resto de países, y ‘combatir’ de modo eficiente el problema que suscitan las drogas.

### 1.5 Dificultad en la aplicación del Análisis Económico del Derecho

Si bien el análisis económico nos brinda herramientas para analizar si una norma funciona o no –entendido así, si es eficiente-, es menester señalar que, en cuanto al análisis de la normativa y de la política de drogas en general, existen una serie de dificultades que generan que los casos de los países que se analizarán den una muestra tan solo parcial de dicha efectividad o ineffectividad.

En primer lugar, el problema de drogas es multidimensional, abarcando esferas de salud, de crimen, sociales, económicos, de derechos humanos, etc., siendo difícil

determinar el peso que cada uno signifique para la sociedad –la importancia dada a cada uno-, así como cuantificar cuánto valen en términos monetarios.

En segundo lugar, de la diversidad de realidades socio-políticas de los países europeos, latinoamericanos y asiáticos, no es posible equiparar sin más las medidas adoptadas por estos para la lucha contra las drogas, en tanto el estadio de progreso de las naciones, la capacidad económica, las creencias culturales y religiosas, etc., abren un espectro diverso de posibles resultados, lo que sin embargo tiene su freno en los derechos humanos. Los tratados en la materia han surgido como contrapeso al exceso de atribuciones que los países puedan tener para hacer cumplir sus propios ordenamientos, y esto en materia de drogas significa que los países respeten aquellos derechos.

En tercer lugar, los datos que muestren uno y otro país pueden estar afectos a distintos criterios para ser calculados, por ejemplo, los gastos en materia de persecución podrían o no considerar el costo de funcionamiento de tribunales, los gastos de custodia policial, etc.

Esto no quiere decir que las herramientas económicas mermen su utilidad, porque más que hablar en términos monetarios, la economía como ciencia social permite entender el comportamiento de los hombres según los incentivos, y estos van más allá de una u otra cifra.

## **CAPÍTULO II. EL PANORAMA INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS**

### 2.1 Antecedentes histórico-normativos en la política internacional de drogas

El primer antecedente histórico a la problemática de drogas se remonta a fines del siglo XIX, e inicios del siglo XX, con el consumo de opio. Debido a un pujante libre comercio, la venta del opio y otras drogas generaba ingentes ganancias a las potencias colonialistas, en especial al imperio británico, pero las consecuencias de su consumo eran tan perniciosas que habían causado una grave epidemia, particularmente en China. “En su punto culminante, decenas de millones de chinos eran adictos a la droga, y casi una cuarta parte de la población masculina adulta la consumía”<sup>54</sup>.

Es en estas circunstancias que para 1909, e impulsado por el gobierno estadounidense, se conforma en Shangái la *Comisión Internacional del Opio*. Formado por 13 naciones, entre las que destacan el Imperio Alemán, China, Japón, Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, Francia, etc., darían vida al primer tratado internacional en materia de fiscalización de drogas, la *Convención Internacional del Opio*, firmada en la Haya en 1912. Si bien en su origen se limitó a crear “mecanismos jurídicos concebidos para limitar la producción y la fabricación, e impedir la fuga de drogas lícitas a canales ilícitos”<sup>55</sup>, dicho intento precursor en la política internacional de drogas se enmarcaba en un esfuerzo humanitario por combatir el abuso de sustancias tales como el opio, la morfina y la cocaína<sup>56</sup>, y los efectos nocivos que, producto del libre comercio se habían generado. Por ello “el tratado instaba a las partes signatarias a otorgar licencias a los productores, regular la distribución y, en el caso del opio, impedir la exportación a aquellos que prohibieran su importación”<sup>57</sup>.

Tras el fin de la Primera Guerra Mundial, y con la posterior firma del *Tratado de Versalles*, la Convención de 1912 pasaría a convertirse en un instrumento internacional, según señala el artículo 295 del Tratado: “Los de las Altas Partes Contratantes que aún no han firmado o que han firmado pero no ratificado, la

---

<sup>54</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Un Siglo de Fiscalización de Drogas. Viena, Austria. [en línea] <[https://www.unodc.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol_S.pdf)> p. 1 Traducción propia [consulta: 13 agosto 2017]

<sup>55</sup> BEWLEY-TAYLOR, D. y JELSMA, M. 2011. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. [en línea] Ámsterdam, Países Bajos. <<https://www.tni.org/files/download/dlr12s.pdf>> p. 2 [consulta: 13 agosto 2017]

<sup>56</sup> Convención Internacional del Opio firmado en la Haya, 23 de enero de 1912

<sup>57</sup> BEWLEY-TAYLOR, D. y JELSMA, M., op. cit., p. 2

Convención del Opio firmado en La Haya el 23 de enero de 1912, de acuerdo con llevar el dicho Convenio entre en vigor, y para ello es necesario promulgar la legislación sin demora y en cualquier caso dentro de un período de doce meses a partir de la entrada en vigor del presente Tratado.”

Posterior a esto, la incipiente Sociedad de Naciones llevaría el liderazgo en materia de fiscalización de drogas, liderazgo que desembocaría en la creación de la *Convención Internacional del Opio de 1925*, firmada en Ginebra. Esta convención “estableció un sistema normalizado de certificación para importaciones y exportaciones diseñado para reglamentar los flujos de estupefacientes entre las partes firmantes, y cabe destacar que en ella se incluyó, por primera vez, el cannabis”.<sup>58</sup>

Las obligaciones de los países signatarios consistían en la recopilación de estadísticas respecto a sus transacciones en materia de drogas, estadísticas que habrían de ser dirigidas a un órgano creado por esta convención, el *Comité Central Permanente del Opio* (regulado en el capítulo sexto de la convención)<sup>59</sup>. El Comité supervisaría si dichas estadísticas se conformaban con las necesidades que los países tenían para requerir las sustancias –razones médicas y científicas-. La relevancia fiscalizadora de este ente se refleja en el artículo 24:

“1(...) Si los informes de que dispone le llevan a la conclusión de que un país determinado acumula cantidades exageradas de una sustancia de las mencionadas en el presente Convenio y corre así el peligro de convertirse en un centro de tráfico ilícito, tendrá derecho a pedir explicaciones al país en cuestión... 2. Si no se da explicación alguna en un plazo razonable... el Comité Central tendrá derecho a llamar sobre ello la atención de los Gobiernos de todas las Partes contratantes... y a recomendar que ninguna nueva exportación de la sustancia a las cuales se contrae el presente Convenio, o de una cualquiera de ellas, se efectúe, con destino al país en cuestión (...).”

El objetivo regulatorio de esta normativa resultaba ser bastante tenue en cuanto a generar un real impacto en la problemática del uso de drogas. Un sistema que auto-

---

<sup>58</sup> *Ibíd*em, p. 4

<sup>59</sup> Convención Internacional sobre Restricción en el Tráfico del Opio, Morfina y Cocaína, Ginebra, 19 de febrero de 1925

regulaba la conducta de los Estados, quienes solamente estaban obligados a aportar cifras de sus transacciones –básicamente el sistema dependía de la voluntad de los países signatarios en cooperar-, con las dificultades que para aquellos tiempos podía significar generar cifras fidedignas, sumado a los incentivos económicos de un negocio muy lucrativo, el traslado de la producción a otros países y la nula capacidad de intervención de los entes supraestatales como el Comité Permanente, requeriría de más instrumentos para abordar el tema.

Por las razones antes señaladas, ni China ni Estados Unidos suscribieron el acuerdo en cuestión. “Este, y otros tratados posteriores negociados bajo la Sociedad de las Naciones (...) tenían un carácter más normativo que prohibitivo y su objetivo era moderar los excesos de un régimen de libre comercio sin reglamentos... impusieron restricciones sobre las exportaciones pero no establecieron obligaciones de declarar la ilegalidad del consumo de drogas o su cultivo, y mucho menos de aplicar sanciones penales por ello. Así, las disposiciones para los opiáceos, la cocaína y el cannabis no entrañaban la criminalización de las sustancias en sí, ni de sus consumidores o productores de la materia prima”<sup>60</sup>. China por una parte, había sufrido fuertemente en su población las consecuencias de la desregulación en el mercado de las drogas producto de la influencia extranjera, sumado a las crisis internas que sufrió en el transcurso de aquellos años, era entendible la posición de prohibición que había tomado. Estados Unidos por otra parte, estaba atravesando por un período donde el alcohol estaba prohibido –la llamada “Ley Seca”-, razón por la que su posición prohibicionista tanto con esta sustancia como otras drogas era dura, pese a ello, no contaba con el respaldo de las potenciales coloniales como Gran Bretaña, Francia “que mantenían en sus territorios de ultramar unos rentables monopolios de drogas (opio, morfina, heroína y cocaína) para el mercado farmacéutico de Europa y los Estados Unidos.”<sup>61</sup>

La insuficiencia de esta convención dio origen a otra, la *Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes de 1931*, de la cual Estados Unidos si formó parte. Con esta se crea otro ente, el *Órgano de Fiscalización*

---

<sup>60</sup> ARMENTA, A. y JELSMA, M. 2015. Las convenciones de drogas de la ONU. [en línea] <[https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer\\_unconventions\\_24102015-es.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf)>, p. 2 [consulta: 15 agosto 2017]

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 2

*de Estupefacientes*, a él “las partes debían proporcionar una previsión de sus necesidades nacionales de estupefacientes... partiendo de esas previsiones, el Órgano de Fiscalización calcularía los límites de producción para cada país”<sup>62</sup>.

Aparte del mandato de información que pesa sobre los países signatarios, el fin de limitar la fabricación de ciertas sustancias con determinados objetivos es manifiesta en los siguientes artículos:

“Artículo 4. Toda evaluación suministrada conforme a los artículos precedentes que se refiera a cualquiera de las "drogas" requeridas para el consumo interior del país o del territorio para el cual está establecida, se fundará únicamente en las *necesidades médicas y científicas de ese país o de ese territorio*.

Artículo 6. 1. No se fabricará en ningún país o territorio, en el curso de cualquier año, ninguna cantidad de cualquier "droga" que sea superior al total de las cantidades siguientes: a). La cantidad requerida en los límites de las evaluaciones para ese país o territorio en ese año para ser utilizada como tal en sus necesidades médicas y científicas, comprendida en ella la cantidad requerida para la fabricación de las preparaciones para la exportación de las cuales no se requiera autorización, ya se destinen estas preparaciones al consumo interno, ya a la exportación.”

Luego de apreciar estos tratados, resulta necesario ver aquellos principios en que se inspiran.

“En primer lugar, predominaba el control de la oferta, por lo que la reducción del mercado ilícito se perseguía mediante el ‘agotamiento’ de la capacidad de excedente. En segundo lugar, los Estados nación mantenían el control sobre sus asuntos internos, garantizando que quedaran restringidos los poderes de los organismos normativos de carácter supranacional. En tercer lugar, y por motivos estrechamente ligados a cuestiones de soberanía nacional, el régimen dependía fundamentalmente de una fiscalización indirecta. Como tal, los Gobiernos acordaron notificar las previsiones de necesidades, el uso real, las importaciones, las

---

<sup>62</sup> BEWLEY-TAYLOR, D. y JELSMA, M., op. cit., p. 4

exportaciones y los depósitos de reserva a los organismos internacionales pertinentes, pero dichos organismos no contaban con poder alguno para aprobar de antemano las transacciones en cuestión.”<sup>63</sup>

Para un mundo convulsionado como el de aquel entonces, luego de una guerra y una posterior y devastadora crisis económica, los avances desde la primera convención en materia de drogas fueron relativamente efectivos. Si bien la mezcla entre intereses económicos y políticos, principalmente de los imperios colonialistas, frenaron los objetivos que las convenciones se habían propuesto inicialmente, el paso desde un mercado totalmente desregulado, a uno con reglas bastante más estrictas para la comercialización de sustancias como el opio y sus derivados como la morfina, si ayudó a controlar el desvío de estas al comercio ilícito. Pese a lo anterior, y como ya fue referido, el enfoque estuvo centrado netamente en la reducción de la oferta, cuestión que ciertamente marca el tenor histórico con que se aborda la problemática de drogas, un problema de oferta de drogas, mas no un problema sobre la demanda. En este sentido, es comprensible que para el momento histórico que se vivía, hubiese una serie de otras problemáticas que hicieren imposible afrontar el problema desde la óptica de la demanda, el inconveniente está en que el enfoque histórico no ha cambiado sustancialmente desde estas convenciones.

Con el éxito de la regulación del mercado legal de sustancias, el crimen organizado vio una oportunidad para tomar las riendas de un mercado que seguía siendo lucrativo.

“Tras el fin de la prohibición del alcohol en los Estados Unidos (1933), varios grupos de delincuencia organizada estaban buscando nuevas oportunidades de negocios y encontraron que el tráfico de heroína y la prostitución eran lucrativos. Establecieron redes que tenían centros en Marsella (Francia), Tánger (Marruecos) y Beirut (Líbano). En colaboración con el crimen organizado europeo, la heroína se compró a pequeños fabricantes de productos farmacéuticos en varios países europeos, en particular Suiza y Francia, y pasó de contrabando a Oriente Próximo y Oriente Medio (a menudo Alejandría o Beirut), al Lejano Oriente con grupos

---

<sup>63</sup> Ibidem, p. 2

del crimen organizado de Estados Unidos, Nueva York y Chicago. Los centros de distribución de heroína en Europa eran los encargados de las actividades comerciales legales situadas en París, Zúrich, Hamburgo, Praga y Viena.”<sup>64</sup>

Debido a la escalada del narcotráfico, y sin las herramientas legales idóneas para hacer frente, nace un nuevo instrumento, el *Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas*, firmada en Ginebra en 1936. “Este fue el primer tratado que se centró explícitamente en el narcotráfico y el primero en tipificar crímenes internacionales contra ciertos delitos relacionados con las drogas.”<sup>65</sup> Al respecto, el tenor del artículo 2 resulta claro: “Cada una de las Altas Partes Contratantes se obliga a dictar las disposiciones legislativas necesarias para castigar severamente y especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad, los delitos siguientes: a) La fabricación, transformación, en general extracción, preparación, ofertas, posesión... de estupefacientes no conformes a las disposiciones de este Convenio; b) La participación intencionada en los delitos citados en este artículo; c) La confabulación para cometer uno de los delitos citados anteriormente...”<sup>66</sup>.

Pese a que este tratado representaba un hito en la política de drogas, al contemplar por primera vez el deber de penar las conductas de narcotráfico a nivel internacional, no tuvo la acogida esperada, ello por inmiscuirse en asuntos de política interna, hecho que, dado el contexto, ad portas de estallar otra guerra, resultaba ser una suerte de afrenta a la soberanía de los estados. Sumado a ello, países clave tales como Estados Unidos no fueron parte, en su caso particular, señalaba que la convención no se ajustaba a sus intereses por la poca dureza de los términos. Japón en aquel entonces se había retirado de la Sociedad de Naciones por un conflicto con China, y con el ascenso del partido nacional socialista en Alemania, este país también retiró su participación de las conferencias internacionales.

La Convención de 1936 sería el último instrumento sobre drogas auspiciado por la Sociedad de Naciones, pese al fracaso de aquel, su sello punitivo sería clave en las

---

<sup>64</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Un Siglo de Fiscalización de Drogas. [en línea] p. 56. Traducción Google. [consulta: 15 agosto 2017]

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 56

<sup>66</sup> Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas Ginebra, 26 de junio de 1936. [en línea] <[http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_conve\\_supre\\_trafi\\_ilici\\_drog\\_noci\\_gine.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_supre_trafi_ilici_drog_noci_gine.pdf)>

convenciones venideras. Con la llegada de la guerra, la preocupación internacional se volcaría de lleno a dicha materia, por lo que la preocupación por el asunto de las drogas quedaría rezagado para después de que esta terminase.

Tras una primera mitad de siglo marcada por la devastación generada por las guerras, especialmente la Segunda Guerra Mundial, las potencias europeas colonialistas perdieron gran parte de la hegemonía política y económica que tenían hasta aquel entonces, generándose un fuerte proceso de descolonización principalmente en Asia y África. Es en este contexto que Estados Unidos, el gran aliado de los países europeos durante la guerra, toma el mando de la política mundial, e inicia su camino por plasmar su ideario a los tratados que vendrían.

Una recién creada *Organización de las Naciones Unidas*, liderada por los Estados Unidos, generaría rápidamente dos nuevos instrumentos para retomar la problemática de drogas, el *Protocolo de Lake Success de 1946*, y el *Protocolo de París de 1948*. El primero de estos protocolos tenía como fin modificar las disposiciones de los convenios de 1912, 1925, 1931 y 1936, con tal de poner al mando de Naciones Unidas tanto los entes fiscalizadores existentes, como las políticas generales sobre drogas, ello mediante el *Consejo Económico y Social*, así como la *Organización Mundial de la Salud* (artículo 2 del protocolo)<sup>67</sup>. El segundo por su parte se enmarcaba en los cambios científicos y producción de nuevas sustancias producto de la guerra, cuestión que había generado nuevas preocupaciones. Señalando así su preámbulo:

“Considerando que el progreso de la farmacología y la química modernas ha resultado en el descubrimiento de fármacos, en particular de drogas sintéticas, capaces de producir adicción, pero no cubiertos por la Convención de 13 de julio de 1931 (...) Deseosos de complementar las disposiciones de ese Convenio y de poner bajo control estos medicamentos, incluidos sus preparados y compuestos que contienen estos fármacos, para limitar por convenio internacional su fabricación a los legítimos para fines médicos y científicos y regular su distribución. Consciente de la

---

<sup>67</sup> Protocolo por el que se enmiendan los Acuerdos, Convenciones y Protocolos de Estupefacientes celebrados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925 y el 19 de febrero de 1925 y el 13 de julio de 1931 en Bangkok el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936.

<<https://web.archive.org/web/20041216212205/http://www.cicad.oas.org/EN/treaties/mj4.htm>> [consulta: 18 agosto 2017]

importancia de la aplicación universal de este acuerdo internacional (...)  
Han resuelto concluir un Protocolo a tal efecto”<sup>68</sup>.

El último instrumento de regulación, previo al que sería el tratado ‘definitivo’, fue el *Protocolo del Opio de 1953*. “El Protocolo sobre el opio de 1953 contenía las disposiciones más estrictas en materia de fiscalización de drogas que se habían incorporado en el derecho internacional”.<sup>69</sup> Dicho protocolo entregaba el monopolio de fabricación, en conformidad a su artículo 6, a tan solo siete países, Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, la Unión Soviética y Yugoslavia. Sumado a este punto, reiteraba la obligación que dicha producción estuviese restringida a los fines médicos y científicos. Además de lo anterior, entregaba más facultad al Comité Permanente, como la posibilidad de imponer embargos. Pese al fin de fortalecer el sistema internacional del control de drogas, este protocolo recién entró en vigor para 1963, ello al no ser ratificado por el número suficiente de países, cuestión que en la práctica inutilizó este instrumento a consecuencia de la convención que le reemplazaría.

## 2.2 La Convención Única de Estupefacientes de 1961 y el Protocolo de Modificación de 1972

Con casi medio siglo en la creación de instrumentos en materia de drogas, resultaba clara la falta de sistematicidad con que dicha problemática se había abordado. La proliferación de convenios que regulaban uno y otro detalle de la temática, la falta de suscripción y ratificación de muchos países sumado al surgimiento de nuevas naciones, la diversidad de entes fiscalizadores, crearon un complejo sistema que había de ser modificado. En 1948, la *Comisión de Estupefacientes*, ente creado por el Consejo Económico y Social para asistirlo en la aplicación de los tratados sobre drogas, emitió una resolución que dictaba: “La elaboración de un convenio único que incluya las disposiciones de los instrumentos existentes y también disposiciones para la limitación de la producción de materias primas”<sup>70</sup>. Dicha decisión fue aprobada por el Consejo Económico en 1949<sup>71</sup>, a partir de esto, entre los años 1950 y 1958 se

---

<sup>68</sup> El Protocolo de París 1948. [en línea] [https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin\\_1956-01-01\\_1\\_page002.html](https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1956-01-01_1_page002.html) [consulta: 18 agosto 2017]

<sup>69</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Op. cit., p. 60

<sup>70</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS. 1948. Commission on Narcotic Drugs Resolution 5. [en línea] mayo, 1948. <[https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drugu\\_Resolutions/1946-1949/1948/CND\\_Resolution-5\\_III.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drugu_Resolutions/1946-1949/1948/CND_Resolution-5_III.pdf)> [consulta: 18 agosto 2017]

<sup>71</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS. 1949. Resolution. [en línea] 1949. <<https://documents-dds->

celebraron una serie de reuniones en donde se preparó el documento, para finalmente convocar una conferencia plenipotenciaria que aprobase una *Convención Única de Estupefacientes*, cuestión que ocurrió en la ciudad de Nueva York en 1961.

El instrumento que marca un hito en la política mundial en materia de drogas, al comprender la más amplia voluntad de Estados por dar solución a esta problemática, expresaba en su preámbulo lo siguiente: “Preocupadas por la *salud física y moral de la humanidad*. Reconociendo que el *uso médico de los estupefacientes* continuará siendo *indispensable* para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin. Reconociendo que la *toxicomanía* constituye un *mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad*. Conscientes de su *obligación de prevenir y combatir ese mal*. Considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria *una acción concertada y universal*. Estimando que esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por *principios idénticos y objetivos comunes...*”.

Las frases usadas en el preámbulo reafirmaban un compromiso de ya medio siglo, dar solución a un problema que superaba con creces el esfuerzo individual de los Estados, que compelia a la humanidad y que, por primera vez en su historia, lograba reunir en forma representativa los intereses de todas las naciones –este momento histórico difiere del de principios de siglo, marcado por el dominio de los imperios colonialistas-. Asimismo, hace expresa alusión al individuo, como sujeto al cual el consumo afecta, y las consecuencias que tanto para él como para la sociedad se generan, con el consecuente deber de las naciones por combatir dicho mal de forma unida –aquí la retórica de prohibición y de persecución se plasman como nunca en un instrumento internacional de este tipo-.

“Los objetivos de la elaboración de la Convención única eran tres: la codificación de las leyes multilaterales vigentes en un solo documento, la racionalización del mecanismo internacional de fiscalización de drogas y la extensión de los controles a nuevas áreas.”<sup>72</sup> En cuanto al primer punto, la convención logró su objetivo al mantener un sistema que obligaba a los países a proveer información estadística

---

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/336/34/IMG/NR033634.pdf?OpenElement> p. 55 [consulta: 18 agosto 2017]

<sup>72</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009 op. cit., p. 60

respecto a sus necesidades de sustancias con fines médicos y científicos, niveles de producción y fabricación, consumo, importaciones y exportaciones, niveles de almacenamiento, etc., cuestiones que provenían de las Convenciones de 1925 y 1931. Asimismo, se mantuvo el sistema de listas creado por la Convención de 1931, pero de dos listas se ampliaron a cuatro, siendo de importancia la Lista I y la Lista IV. La Lista I que “comprendía los estupefacientes que se consideraban “capaces de producir toxicomanía”, y... los estupefacientes que en sí mismos no tenían la capacidad de producir toxicomanía, pero que se podían convertir en estupefacientes toxicomanígenos, que no se emplean mucho en la práctica médica.”<sup>73</sup> Entre las sustancias que contiene encontramos el cannabis, la resina de cannabis, la cocaína, la heroína, entre otros. La lista IV contaba con “15 sustancias que están también en la Lista I y que son consideradas especialmente peligrosas por... sus características nocivas... y valor terapéutico extremadamente limitado”<sup>74</sup>, aquí es destacable que el cannabis estuviese evaluado al mismo nivel que la heroína.

El monopolio que el Protocolo de 1953 entregaba a ciertos países para la producción de opio, no fue integrado a la Convención Única, esto a modo de prevenir que un menor número de países suscribiesen el acuerdo, ello dado que dicha actividad seguía siendo una actividad lucrativa para muchos países que se ajustaban a los fines de este instrumento –médicos y científicos-.

La Convención de 1936, que regulaba los aspectos penales de la temática de drogas, fue el único instrumento anterior a la Convención Única que no fue reemplazado al ser considerada demasiado severa e intrusiva en materia de cuestiones de soberanía de cada país, cuestión señalada en los comentarios a la convención.

“Los autores de la Convención Única comprendieron que el régimen de la Convención de 1936 era inaceptable para muchos países y que debían idear un sistema más flexible de coordinación y cooperación en el plano nacional e internacional en la lucha contra el tráfico ilícito a fin de conseguir su aceptación general. Sin embargo, no quisieron privar a las Partes en la Convención de 1936 de las ventajas que les ofrecía ese tratado... es el único tratado multilateral sobre estupefacientes anterior a

---

<sup>73</sup> NACIONES UNIDAS. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. 1989. Nueva York. p. 58

<sup>74</sup> BEWLEY-TAYLOR, D. y JELSMA, M., op. cit., p. 10

la conclusión de la Convención Única que, con la excepción de su artículo 9, no quedó abrogado por la Convención Única para las Partes en aquélla.”<sup>75</sup>

Por lo anterior, el artículo 9 sería el único punto modificado, reemplazado por el artículo 36 de la Convención Única, dictando lo siguiente: “A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general... distribución... despacho por cualquier concepto... no conformes a las disposiciones de esta Convención... se consideren como delito si se cometen intencionadamente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad...”. Pese a que la redacción de este artículo daba amplios márgenes a los Estados para castigar conductas como las señaladas, resultaba ser la primera vez que una disposición penal era incluida en un tratado de amplia aceptación, a diferencia de la Convención de 1936.

Un hecho a recalcar de este artículo es que no incluye el uso como una conducta a ser castigada por los Estados. El artículo 4, enmarcado dentro de las obligaciones generales suscritas por los Estados, señalaba: “Las Partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias... c) para limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación... el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos.” Debido a lo anterior, la infracción por posesión de una sustancia dirigida al uso –toxicómano-, no tiene que ser sancionado como un delito grave<sup>76</sup>, en dicho sentido, los Estados tienen la facultad de aplicar multas y/o los mecanismos que consideren ad-hoc para evitar dicha posesión –que sería el hecho punible, no así su uso-.

Junto con concentrar y ampliar la reglamentación de los tratados anteriores, la Convención unificó los organismos encargados de fiscalizar la aplicación de estas políticas –la Comisión Central Permanente y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes- en un solo órgano, la *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*: “órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial, establecido

---

<sup>75</sup> NACIONES UNIDAS. op cit. p. 456

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 441

por un tratado, encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas.”<sup>77</sup> Las funciones de este ente eran las siguientes:

“Primero, con respecto de la producción y uso de drogas lícitas, procura en cooperación con los gobiernos, asegurar la oferta adecuada de drogas disponibles para uso médico y científico y evitar que estas drogas se desvíen a usos ilícitos. La JIFE también hace seguimiento a los controles gubernamentales de los productos químicos usados en la manufactura de drogas ilícitas. Segundo, con respecto de la manufactura, tráfico y uso de drogas ilícitas, la JIFE identifica las debilidades en los sistemas nacionales e internacional de control y contribuye a corregir esas situaciones. La JIFE también es responsable por la evaluación de los productos químicos usados en la manufactura de drogas ilícitas con el fin de determinar si estos deben ser controlados internacionalmente.”<sup>78</sup>

A la Junta de Fiscalización le acompañan otros dos entes que trazan las políticas en materia de drogas, la Comisión de Estupeficientes y un Secretariado de Naciones Unidas, el cual hoy en día es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC-. Las funciones de la Comisión fueron establecidas en el artículo 8:

“a) Modificar las Listas según lo dispuesto en el artículo 3; b) Señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma; c) Hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de esta Convención y el logro de sus propósitos, y en particular recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico; d) Señalar a la atención de los Estados no Partes las decisiones o recomendaciones que adopte en cumplimiento de la presente Convención, a fin de que dichos Estados examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones.”

---

<sup>77</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes. [en línea] <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/drogas/jife.html>

<sup>78</sup> THOUMI, F. 2015. Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia. [en línea] Bogotá. Academia colombiana de ciencias económicas. <https://franciscothoumi.com/wp-content/uploads/2016/07/DILEMAS-y-paradigmas-de-las-politicas-de-drogas-en-el-mundo-y-los-desfios-para-colombia.pdf> p. 252. [consulta: 20 agosto 2017]

La UNODC en tanto es un líder mundial en el empeño multilateral contra las drogas ilícitas y la delincuencia internacional. Su programa de trabajo descansa en tres pilares: “La labor de investigación y análisis para incrementar el conocimiento y la comprensión de las cuestiones relativas a las drogas y la delincuencia (...); La labor normativa orientada a prestar asistencia a los Estados en la ratificación y aplicación de los tratados internacionales, la elaboración de legislación nacional sobre drogas, delincuencia y terrorismo (...); y Los proyectos de cooperación técnica con base en el terreno destinados a acrecentar la capacidad de los Estados Miembros para actuar contra las drogas ilícitas, la delincuencia y el terrorismo.”<sup>79</sup>

El último punto del cual se encarga la Convención Única es ampliar la lista de sustancias agregadas, en lo particular respecto del cannabis y la coca. Históricamente la adormidera era la única planta que causaba gran interés por el fin con que se le utilizaba, la producción de opio, pero ya para la década de los 40' tanto el arbusto de coca como la planta de cannabis generaban similar interés y un gran resquemor por parte de las autoridades internacionales, siendo imposible que escapasen del control de este nuevo instrumento. Su inclusión en las Listas I y IV, las someten a las más estrictas medidas de fiscalización y control, con usos que se restringían tan solo a fines médicos y científicos, despreciando los otros usos que numerosas culturas les daban con motivos religiosos, sociales, etc. Esto evidencia una imposición cultural e ideológica no solo por parte de los países occidentales hacia los orientales, sino más bien de las nuevas potencias mundiales sobre los países menos desarrollados, y en particular de Estados Unidos sobre el resto del mundo.

Los cultivos tienen una regulación especial en los artículos 22 hasta el 28, estableciendo el primero de estos la posibilidad de prohibir el cultivo de la adormidera, del cannabis, o del arbusto de coca. El artículo 23 es de particular relevancia ya que exige que aquellos países que permitan el cultivo de adormidera para la producción de opio creen organismos nacionales para fiscalizar aquella producción, expedir licencias con tal fin, y designar las zonas donde se realizará, así como la superficie del cultivo. Este mismo organismo tendrá el derecho exclusivo de importar, exportar, dedicarse al comercio al por mayor del cultivo, además de otras funciones, a modo de

---

<sup>79</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Informe Mundial sobre las Drogas 2008. Malta. p.3

controlar y evitar que la producción se desvíe a canales ilícitos, cuestión que se ve detallada en el artículo 24 –referente a la comercialización-. Tanto para el arbusto de coca como para el cannabis, aplicarán iguales disposiciones del artículo 23, con énfasis en los órganos nacionales en caso de permitir su cultivo –artículo 26 y 28-.

Es curioso señalar que el artículo 49 establecía que los países podían reservarse el derecho de autorizar el uso ‘casi médico’<sup>80</sup> de ciertas sustancias de forma temporal, pero que estos usos tendrían un plazo límite desde la entrada en vigor del instrumento. El artículo 49 en su numeral segundo señalaba:

“d) El uso del opio para fines casi médicos deberá ser abolido en un plazo de 15 años a partir de la entrada en vigor de la presente Convención conforme a lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 41; e) La masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención...; f) El uso de la cannabis para fines que no sean médicos y científicos deberá cesar lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años a partir de la entrada en vigor de la presente Convención...”.

Ya que la Convención entro en vigor en 1964, el uso del opio para fines casi médicos debió quedar abolido para 1979, mientras que para la masticación de coca y el uso de cannabis para 1989, plazos límites que no podían estar más lejos de la realidad que la comunidad internacional vivenciaría en aquellos años, niveles de consumo altísimos y oleadas de crimen con violencia pocas veces visto.

No transcurrió mucho tiempo para que la Convención tuviese que ser modificada, con lo cual la idea de un ‘instrumento definitivo’ solo quedó en intenciones. En la década del 60’ surgieron una gran cantidad de sustancias y los niveles de consumo se dispararon, lo cual instó a los países y en especial a los Estados Unidos en modificar la Convención de 1961, adhiriendo más medidas de control para reducir tanto la oferta como demanda de sustancias, naciendo así el *Protocolo de Modificación de 1972*. El Protocolo tendría un total de 22 enmiendas destinadas a fortalecer los controles del instrumento, una de estas modificaciones la encontramos en el artículo 19 que trata sobre las previsiones de los países en cuanto a sus necesidades de

---

<sup>80</sup> Este término utilizado en la convención se refiere a los usos religiosos, culturales, y recreativos que las diversas culturales otorgaban

estupefacientes, que añade en su numeral primero desde las letras e) hasta la h): “1. Las Partes facilitarán anualmente a la Junta (...) sus previsiones sobre las cuestiones siguientes: e) La superficie de terreno (en hectáreas) que se destinará al cultivo de la adormidera y su ubicación geográfica; f) La cantidad aproximada de opio que se producirá (...)”.

Las disposiciones sobre limitación de cultivos lícitos de opio sumarían un nuevo artículo, el 21 bis, el cual “(...) tenía la intención de crear incentivos económicos para que los países exportadores de opio lícitos mantuvieran los controles a la altura de los estándares. Cuando los países no cumplían con sus obligaciones, se confió a la JIFE la deducción de la cuota de producción lícita de opio del país para el próximo año, cualquier cantidad que la Junta considerara introducida en el tráfico ilícito en ese país.”<sup>81</sup> Esto era una manifiesta sanción por un mal control y registro de los cultivos, lo cual tenía una gran significancia económica en los países productores, en su mayoría subdesarrollados quienes dependían en gran medida de los ingresos que esta actividad les generaba. Al artículo 22, se le agregó un segundo numeral que comprometía a los países quienes prohibiesen el cultivo de plantas, en decomisar y destruir aquellas que se cultivasen ilícitamente.

Tradicionalmente existía una disputa entre los países subdesarrollados señalados como productores, y los países desarrollados señalados como consumidores, los segundos eran críticos de proveer recursos económicos ya que, en concreto, ellos no eran quienes estaban cometiendo actos ilícitos, la producción y comercialización de sustancias altamente dañinas. Esta concepción fue lentamente progresando cuando los países desarrollados comprendieron que la problemática no solo radicaba en la producción, sino también en el consumo, y ellos eran responsable de esto último, por lo que la responsabilidad en resolver el problema había de ser compartida. Este favorable escenario hizo que se añadiera el artículo 14 bis sobre asistencia técnica y financiera que señalaba:

“(...) la Junta, de acuerdo con el gobierno interesado, podrá recomendar a los órganos competentes de las Naciones Unidas y a sus organismos especializados que se preste asistencia técnica o financiera, o ambas, a ese

---

<sup>81</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Un Siglo de Fiscalización de Drogas. op. cit., p. 63. Traducción propia.

gobierno con miras a darle apoyo en sus esfuerzos por cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud de la presente Convención (...).”

El artículo 38 de la Convención Única, si bien incorporaba por primera vez disposiciones relativas al tratamiento médico de los toxicómanos en un instrumento internacional, lo hacía en términos tan genéricos que era poco el deber que asumían los países en pos de otorgar cuidado efectivo a dichas personas. La enmienda que hace el Protocolo en cambio especifica de concretamente que acciones han de emplear los países para dar cuidado a sus enfermos:

“1. Las Partes prestarán atención especial a la *prevención del uso indebido de estupefacientes* y a la *pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social* de las personas afectadas (...) fomentarán (...) la *formación de personal* para el tratamiento, postratamiento (...) de quienes hagan uso indebido de estupefacientes (...) procurarán prestar asistencia a las personas cuyo trabajo así lo exija para que lleguen a conocer los problemas del uso indebido de estupefacientes y de su prevención y fomentarán asimismo ese conocimiento (...) si existe el peligro de que se difunda el uso indebido de estupefacientes.”

A la preocupación manifestada en el enmendado artículo 38, se sumaría la modificación del artículo 36 referente a las disposiciones penales, cuya letra b) señalaba: “(...) cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido esos delitos, las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o además de declararlas culpables o de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación (...) de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 38.” Pese a lo favorable que podía parecer esta disposición, es dable señalar que era bastante restringida y que no todo consumidor podía acceder a tratamiento o librarse del castigo, ya que el enfoque de la Convención Única era prevenir el consumo de sustancias mediante las acciones punitivas –la vía de la fuerza-, y no mediante la educación –la vía de la razón-, sello que marca el régimen internacional de drogas. “Sin embargo, cabe esperar que, de conformidad con el propósito del artículo 36, las Partes sólo actúen así normalmente en el caso de delitos relativamente leves... el apartado b) no se puede aplicar a los delincuentes que hacen

uso indebido ocasional de estupefacientes, sino (...) a los que dependen de los estupefacientes”<sup>82</sup>.

La Convención Única y el Protocolo se encargaron de restringir en un determinado momento histórico la propagación tanto de sustancias desconocidas, como de ideas contrarias al statu-quo. El peligro potencial no era solo el efecto dañino que causaban las drogas en los cuerpos de las personas, sino la imposibilidad de controlar los efectos causados en las mentes de la gente, hecho que incitaba el cuestionamiento hacia la autoridad y la sociedad en general siendo necesaria su represión, marcando el sello particular que ha tenido la discusión en torno a las drogas desde siempre, una cuestión moral y no netamente de salud.

### 2.3 Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971

Como ya fue referido antes, para la década del 60’, tanto en Europa como en los Estados Unidos, habría un incremento significativo en el uso de sustancias sintéticas tales como estimulantes -anfetaminas-, sedantes –barbitúrico, antidepresivos-, y LSD, creadas después de la Segunda Guerra Mundial, que para entonces carecían de regulación y eran de amplia prescripción médica. En Europa por un lado, tanto Reino Unido como la región de Escandinavia sufrieron la expansión del uso de anfetaminas, lo que a posterior generaría su postura de imponer una regulación estricta al uso de sustancias sintéticas<sup>83</sup>. Por parte de Estados Unidos, en el contexto de la Guerra de Vietnam, el uso de sustancias ‘médicas’ por parte de los soldados tanto en dichas tierras como a su regreso, sumado al problema de la heroína<sup>84</sup>, conllevaría una nueva preocupación en las medidas en contra de las drogas. A ello se le sumaba el movimiento contracultural, que en aquellos años manifestaba su inconformismo con la guerra y los cánones conservadores de la sociedad: “a estos jóvenes, que llegarían a ser llamados "hippies", fueron buscando nuevas alternativas del convivir social y

---

<sup>82</sup> NACIONES UNIDAS. Comentarios al Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. 1977. Nueva York. p. 78

<sup>83</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Un Siglo de Fiscalización de Drogas. op. cit., p. 64. Traducción propia.

<sup>84</sup> FARBER, M. 1974. Veterans Still Fight Vietnam Drug Habits. [en línea] The New York Times en Internet. 2 de junio, 1974. <<https://www.nytimes.com/1974/06/02/archives/veterans-still-fight-vietnam-drug-habits-a-smorgasbord-of-drugs.html>> [consulta: 20 octubre 2017]

expresión cultural a partir de la música, la experimentación con drogas alucinógenas y el acercamiento a nuevas formas de conocimiento.”<sup>85</sup>

En este contexto, diversos países manifiestan una voluntad férrea en reglamentar el mercado de las sustancias sintéticas, cuestión que suscitaría un fuerte debate, particularmente por el interés de las empresas farmacéuticas. “En la Convención de 1971 dos grupos de países tenían intereses y metas diferentes. Los países productores de drogas sintéticas que tenían industrias farmacéuticas fuertes, y los países subdesarrollados que producían materias primas vegetales que estaban apoyados por los países bajo la influencia soviética. Los primeros querían controles laxos, mientras que los segundos preferían controles más rígidos.”<sup>86</sup>

El *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971* usa como modelo base la Convención Única de 1971, pese a ello “impone controles significativamente más débiles (...) esto se hace evidente cuando se revelan las posiciones de las partes interesadas en la negociación (...) La influencia abrumadora de la industria farmacéutica multinacional en la Convención sobre Psicotrópicos fue particularmente notable”<sup>87</sup>. La diferencia en el poder de negociación de los países convocados es abrumadora, en la discusión sobre la Convención Única los países subdesarrollados defendieron controles más laxos en torno a las sustancias reguladas, ya que sus culturas les daban usos distintos de los médicos y científicos además de que naturalmente producían muchos de aquellos cultivos. En la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas la situación se revirtió, siendo los países desarrollados quienes propugnaban controles laxos para las sustancias que ellos producían, y los países subdesarrollados en tanto proponían una regulación del mismo tono que la Convención Única. A diferencia de los países desarrollados, no poseían industrias con que pudiesen defender los diversos intereses que poseían sobre las mismas, ni tampoco los recursos con que generar investigaciones para demostrar que ciertas

---

<sup>85</sup> GARCÍA, D. 1988. Protesta y Política: Los Movimientos Anti-Guerra en Estados Unidos, 1965-1975. [en línea] Bogotá, Colombia. < <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/historit1.1989.03> > p. 42 [consulta: 20 octubre 2017]

<sup>86</sup> THOUMI, F. op. cit. p. 260

<sup>87</sup> SINHA, J. 2001. The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions. [en línea] 21 de febrero, 2001-<https://sencanada.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-e.htm#B>. [consulta: 22 octubre 2017]

sustancias como el cannabis por mencionar, si tenía ciertos usos médicos, lo que resultó en una mera imposición ideológica-cultural por parte de los ‘países ricos’.

Lo anterior puede ser observado al tenor de los términos utilizados en uno y otro preámbulo. La Convención Única habla de que la toxicomanía es un mal grave y de que puede significar un peligro social y económico para la humanidad, y de que se ha de prevenir y combatir ese mal. Sin duda estos términos tienen una fuerte carga moral que va más allá de la preocupación por la salud de las personas, posicionando a las drogas reguladas como una suerte de ente perverso que hay que combatir, cuestión que no se repite en la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas. El preámbulo de este instrumento es objetivo y se limita a mencionar la preocupación sanitaria y social del uso indebido de estas sustancias, pero omite términos con carga moral como mal o peligro para la humanidad. Esto es sumamente controvertido ya que fueron justamente estas sustancias las que proliferaron en la década del 60’, constituyendo un grave peligro en aquel tiempo, pero al parecer esto era excusable al ser efectos secundarios propios de los avances médicos y científicos, pero no un ‘mal’ en sí mismo como para limitar las investigaciones y las sustancias utilizadas con dichos propósitos.

Esta situación se repitió al momento de colocar una u otra sustancia en las distintas listas que se crearon en esta nueva convención.

“En las negociaciones de la Convención Única de 1961, cuando se impugnaba la colocación de una droga en una lista particular, esa droga casi siempre terminaba en una lista con el que el grupo orgánico no estaba de acuerdo, por ejemplo, la colocación del cannabis en el Anexo IV. El supuesto en que el grupo de fabricación actuó para forzar dichas colocaciones fue que los estupefacientes se deben considerar peligrosos a menos que se pruebe que no lo son. Sin embargo, este razonamiento no se aplicaba cuando los intereses económicos estadounidenses estaban en juego: en 1971, la delegación de EE. UU, argumentó enérgicamente y a menudo exitosamente que las materias primas orgánicas deberían estar

en las listas más estrictas, mientras que sus derivados fabricados deberían incluirse en los esquemas más débiles.”<sup>88</sup>

Lo anterior hacía nuevamente palpable la asimetría en la injerencia de uno y otro grupo en el tenor final de las disposiciones de este instrumento, sirviendo claramente a los intereses político-económicos de los países desarrollados por sobre los subdesarrollados –especialmente Estados Unidos-, una nueva demostración de poder más que una real convergencia de distintos intereses y posturas.

Los criterios para incluir nuevas sustancias en uno y otro tratado también son muy distintos, el artículo 3 numeral tercero, parte iii) de la Convención Única señala: “Si la Organización Mundial de la Salud comprueba que dicha sustancia se presta a uso indebido o puede producir efectos nocivos parecidos a los de los estupefacientes de las Listas I o II (...) comunicará su dictamen a la Comisión, la cual podrá (...) decidir que se incluya dicha sustancia en la Lista I o en la Lista II.” Lo genérico de esta disposición contrasta fuertemente con los criterios estrictamente definidos en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, en su artículo 2 numeral cuarto: Si la Organización Mundial de la Salud comprueba:

“a) Que la sustancia puede producir: i) 1) Un estado de dependencia y 2) Estimulación o depresión del sistema nervioso central, que tengan como resultado alucinaciones o trastornos de la función motora o del juicio o del comportamiento o de la percepción o del estado de ánimo, o ii) Un uso indebido análogo y efectos nocivos parecidos a los de una sustancia de la Lista I, II, III o IV, y

b) Que hay pruebas suficientes de que la sustancia es o puede ser objeto de un uso indebido tal que constituya un problema sanitario y social que justifique la fiscalización internacional de la sustancia (...).”

En definitiva, en los términos de la Convención Única era sumamente sencillo incluir nuevas sustancias ya que no era alto el estándar que se había de cumplir para tal propósito. Para el Convenio de Sustancia Sicotrópicas en cambio, alcanzar los estándares no resultaba igualmente sencillo según el tenor del artículo, que además

---

<sup>88</sup> SINHA, J. op. Cit. Los ‘grupos orgánicos’ son integrados por los países subdesarrollados que producen materia primera para la fabricación de fármacos y otros. El ‘grupo de fabricación’ o ‘manufacturero’ es integrado por los países desarrollados quienes fabrican fármacos.

había de tener ciertas consideraciones especiales según el numeral 5 del artículo ya mencionado: “(...) teniendo presentes los factores económicos, sociales, jurídicos, administrativos (...)”, ratificando nuevamente los intereses a que servía la normativa.

Las cuestiones en las que innova el presente tratado son respecto de la incorporación de los conceptos de educación y prevención presentes en el artículo 20, estableciendo deberes de tratamiento, rehabilitación y readaptación de las personas afectadas por el potencial abuso de sustancias. De igual forma los Estados se comprometen en capacitar personal para cumplir cabalmente las labores antes dichas, y finalmente en educar debidamente a aquellos que ya hayan sufrido con el uso de una sustancia, información que debe ser compartida públicamente, para evitar se repliquen aquellos casos.

#### 2.4 Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988

Para la década de los 70' y los 80', el problema de las drogas vivenciaría el denominado efecto globo, que consistiría básicamente en el traslado de productores de drogas desde aquellos territorios en donde se les estaba persiguiendo, a otros territorios que tuviesen las condiciones para seguir las operaciones ilícitas –estados subdesarrollados, gobiernos débiles-. “A partir de 1971 Turquía emprendió una fuerte campaña contra la “conexión francesa”, la red mafiosa que usaba a Marsella como centro desde donde proveían heroína a Europa y los Estados Unidos, lo que disminuyó los cultivos de opio en ese país, pero la caída en la producción turca se compensó con aumentos inmediatos en México y el Triángulo de Oro (Myanmar, Laos y Tailandia).”<sup>89</sup> Asimismo la región andina tuvo un sustancioso incremento en la producción de cocaína para proveer a la demanda estadounidense, cuestiones todas que generarían para 1981 la formulación de una Estrategia internacional para la fiscalización del uso indebido de drogas. La Estrategia que reiteraba el deber de cooperación internacional, tenía los siguientes objetivos<sup>90</sup>: “mejorar el sistema de fiscalización de drogas; mantener un equilibrio entre la demanda y la oferta legítimas de drogas; erradicar la oferta ilícita de drogas; reducir el tráfico ilícito; reducir la demanda ilícita y prevenir

---

<sup>89</sup> THOUMI, F. op. cit. 262

<sup>90</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Informe Mundial sobre las Drogas 2008. op. cit. 206

el uso indebido de drogas; y ofrecer tratamiento, rehabilitación y posibilidades de readaptación social a los toxicómanos.”

A los hechos anteriores le seguirían años turbulentos, la cantidad de cocaína que llegaba a Estados Unidos desde Colombia hizo que dicho país tomase cartas en el asunto, estableciendo mecanismos de cooperación directos con Colombia. El cártel de Cali y el de Medellín dirigido por el famoso Pablo Escobar, habían puesto en jaque la estabilidad nacional del país, y dado que las operaciones ilícitas comprendían no solo suelo nacional, sino norteamericano y europeo, existirían esfuerzos mancomunados por dar captura a él y a sus aliados.

La Convención de 1988 nace para mejorar los mecanismos de cooperación, persecución criminal, y castigo en contra de los grandes mafiosos, así como para armonizar las legislaciones nacionales que individualmente no contemplaban muchas actividades que representaban un peligro en la potencial fabricación de sustancias.

El artículo 3 es de vital importancia ya que ahí está el listado de actividades que los países suscribientes se comprometen a tipificar. Entre las destacables está la de numeral 1., letra a), quinto y sexto párrafo:

“La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el Cuadro I y el Cuadro II, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para dichos fines; v) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv);”.

También es relevante la letra b), párrafos primero y segundo porque estas medidas se orientaban a castigarlos por la utilización de bienes mal habidos, o sea, productos de su actividad delictual:

“La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;

ii) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;”.

Este articulado se conectaba con el artículo 5 en cuanto a decomisos, la nueva ofensiva para atacar su estado financiero: “la Convención de 1988 fue diseñada para golpear a los narcotraficantes donde más les duele: privándolos de ganancias financieras y libertad de movimiento, ampliando el alcance del control a medidas para prevenir el lavado de dinero y facilitando el rastreo, la congelación y la confiscación de ganancias del tráfico de drogas.”<sup>91</sup>

La última y más temida arma de las naciones era la extradición, la posibilidad de ser juzgados en lugares como Estados Unidos, alejados de todas sus riquezas y de la protección que sus propias naciones les entregaban era ciertamente el fin para un narcotraficante, cuestión regulada en el artículo 6.

Esta Convención era un elemento imprescindible en la lucha contra el narcotráfico, el gran problema fue pretender salir victoriosos tan solo atacando a los oferentes, hecho que habría de pesar de sobremanera tan solo un par de años después.

## 2.5 México: la Guerra contra el Narco

El rastro de sangre dejado por la guerra contra las drogas ha manchado desde hace mucho, distintos rincones del planeta, y para desgracia de nuestro continente, Latinoamérica ha vivenciado una de las caras más crudas en el combate contra las organizaciones criminales. En Colombia, durante la década de los 80' y 90', se vivió una cruenta batalla en contra del cártel de Medellín y el cártel de Cali, hecho que desestabilizó el país a un nivel sin precedentes, lo que es posible ver en las palabras de Ernesto Samper, ex presidente de Colombia: “El dinero maldito de la droga penetró en la economía, se tomó por asalto negocios honestos, contaminó la política, corrompió los valores. Cayeron víctimas del narcoterrorismo jueces, periodistas, candidatos presidenciales, alcaldes y más de 3.000 policías.”<sup>92</sup> Pese a las dificultades

---

<sup>91</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Un Siglo de Fiscalización de Drogas. op. cit. 10

<sup>92</sup> NACIONES UNIDAS. 1998. Segunda Sesión Plenaria Asamblea General. 8 de junio, 1998. Nueva York. p. 8

que significó el combate contra los cárteles de droga, el gran esfuerzo colombiano junto al apoyo estadounidense logró dismantelar al cártel de Medellín y al cártel de Cali, pero ello sería recién el inicio de la lucha contra las organizaciones criminales internacionales.

El vacío dejado por los cárteles colombianos, así como el incentivo por suplir el mercado estadounidense, hizo que otros tomaran las riendas del negocio, los cárteles mexicanos. “Durante la segunda mitad de los noventa, varios grupos mexicanos comenzaron a incursionar en el negocio de la cocaína, primero en Juárez, bajo la dirección de la familia Carrillo Fuentes y luego en Tijuana, con la familia Arellano Félix.”<sup>93</sup> A la presencia del cártel de Juárez y el cártel de Tijuana, se le sumarían iniciando el 2000, el cártel del Golfo y el cártel de Sinaloa, este último comandado por el célebre Joaquín “El Chapo” Guzmán. “Para el año 2003, los carteles de Sinaloa y el Golfo se transformaron en los actores más dinámicos, poderosos y brutales en el comercio de cocaína mexicana, suplantando exitosamente a los carteles de Tijuana y Juárez.”<sup>94</sup> El ascenso y fortalecimiento de estos grupos criminales generaron una fuerte respuesta gubernamental policial por parte del ex presidente Vicente Fox (2000-2006), pero no sería hasta que asumiese la presidencia Felipe Calderón (2006-2012) que el conflicto contra el narcotráfico llegaría a otra escala.

“Sabemos que será una guerra de largo plazo, pero es una guerra que vamos a ganar con el apoyo de la sociedad”<sup>95</sup>. Con estas palabras, el ex presidente de México, Felipe Calderón, daba por iniciada una ofensiva frontal contra el narcotráfico, radicalizando las medidas tomadas por su predecesor Vicente Fox con consecuencias devastadoras. “La espiral de violencia en México que caracterizó al periodo de gobierno de Felipe Calderón se deriva principalmente de las luchas brutales entre los cárteles del narcotráfico por el control de la producción y las rutas del tráfico de drogas. La lucha contra los cárteles de la droga se convirtió en el principal objetivo de la administración de Calderón. La estrategia fue la militarización de la Guerra contra las Drogas.”<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> BAGLEY, B. Carteles de la droga: de Medellín a Sinaloa. *Criterios*, 2011, vol. 4, no 1, p. 243

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 245

<sup>95</sup> TELETRECE. 2017. [VIDEO] México: 10 años de guerra perdida contra el narcotráfico. [en línea] <<http://www.t13.cl/videos/mundo/video-mexico-10-anos-guerra-perdida-narcotrafico>> [consulta: 15 diciembre 2017]

<sup>96</sup> ROSEN, J. y MARTÍNEZ, R. La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Reflexiones*, 2015, vol. 94, no 1, p.158

Explicar y analizar cómo se ha desarrollado la guerra contra el narcotráfico en México excede con creces las capacidades de este trabajo, pero a partir de las cifras que nos entrega el conflicto es posible concluir ciertas cosas.

A más de 10 años de iniciada la guerra, prolongada por la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), las vidas arrebatadas se cuentan en más de 170.000, mientras que la cifra de desaparecidos se cuenta en al menos 30.000 personas.<sup>97</sup> Según datos del gobierno mexicano, para 2007, año en que se inicia la nueva ofensiva gubernamental, los casos abiertos por homicidio doloso<sup>98</sup> fueron 10.253, mientras que los de secuestro registraron un total de 438. Para 2011, los homicidios dolosos llegaron a una cifra alarmante, registrándose 22.855 casos, en tanto los de secuestro llegan a un total de 1.432 casos, esto mientras seguía en la presidencia Felipe Calderón. Finalmente, en 2017, los casos registrados hasta octubre del presente año, se cuentan en 20.878 por homicidio doloso, y 951 por secuestro<sup>99</sup>. A falta de dos meses para completar el año, y a un promedio mensual de 2.000 causas por homicidio doloso, es posible pronosticar que las cifras de 2017 superarían la cifra histórica de 2011, y lo trágico de estas cifras es que cada dígito representa una vida humana arrebatada, así como un daño perpetrado a cada una de esas familias.

Ahondando más en las cifras, y como vemos representado en el gráfico<sup>100</sup>, las tasas de homicidio se triplicaron desde el inicio de la guerra, pasando de su punto más bajo en el período 2006-2007, al punto más preocupante en el período 2010-2011. Ya llegando a 2016, estas tasas sufren una leve baja, para equipararse con aquellas registradas a inicios de los 90', esto es, 26 años antes.

---

<sup>97</sup> CAMHAJI, E. y GARCÍA, J. Año 11 de la Guerra contra el Narco. [en línea] El País en Internet. <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/> [consulta: 15 diciembre 2017]

<sup>98</sup> Estos no se relacionan necesariamente a actividades criminales, sin embargo, la mayoría de ellos se cometen ligados a aquellas. "El homicidio doloso es considerado como un indicador fehaciente de la falta de seguridad en una región determinada; independientemente si estos se cometen en el marco de un conflicto armado, que se deriven de actividades delictuales o problemas interpersonales." OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. 2017. Incidencia de los delitos de alto impacto en México. [en línea] México, D.F. <[http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/170629VERSI%C3%93N\\_digital\\_FINAL\\_VF.pdf](http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/170629VERSI%C3%93N_digital_FINAL_VF.pdf)> p. 19 [consulta: 15 diciembre 2017]

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 4-7

<sup>100</sup> Ver gráfico 3 en Anexo. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 2017. Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios. [en línea] Aguas Calientes. <[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/homicidios2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/homicidios2017_07.pdf)> p. 3 [consulta: 16 diciembre 2017]

Este intento por combatir la violencia causada por el narcotráfico ha significado además un desembolso enorme por parte del gobierno mexicano. Se estima que los gastos en funciones de Justicia, Seguridad Nacional, Asuntos de Orden Público y Seguridad han costado 1.8 billones de pesos mexicanos, equivalente a 93 mil millones de dólares en valores actuales.<sup>101</sup>

Si consideramos que el objetivo de esta guerra era devolver la paz y tranquilidad a los ciudadanos mexicanos al enfrentar a los cárteles, resulta imposible sostener que ha cumplido su objetivo. El terror presente en la ciudadanía es justificado al ver como la violencia ha alcanzado niveles nunca vistos, las cifras de homicidio y secuestro crecieron a niveles altísimos, mientras la policía y los efectivos militares libran una batalla que no tiene un horizonte claro, cuestión que además es en exceso costosa. Sumado a este panorama, existe un efecto similar al de Colombia, al librarse o debilitar una organización surge otra con intención de suplantar el liderazgo y/o disputarlo al cártel gobernante. Esto ha sido replicado en México, por ejemplo, con la captura de “El Chapo”, lo que fortaleció a otras organizaciones existentes en el mundo criminal, el cártel del Golfo, el cártel de “Los Zetas”, los “Caballeros Templarios”, el cártel “Jalisco Nueva Generación”, el cártel de Juárez, “La Familia Michoacana”, entre otros.<sup>102</sup>

Resumiendo, la guerra contra el narcotráfico en México ha fracasado, diez años es un tiempo prudente para evaluar las consecuencias de una política, y dicha estrategia ha instalado y normalizado la violencia. A esto se suma que todo el dinero desembolsado pudo ser usado en el propio pueblo mexicano, a modo de evitar que ciertas esferas se vinculen con las organizaciones criminales, lo que representa un costo-oportunidad enorme, esfuerzos que bien pueden utilizarse a futuro en estrategias alternativas, distintas a las de una guerra, para enfrentar el problema de drogas.

## 2.6 Filipinas: la cruzada contra las drogas de Rodrigo Duterte.

Que el problema del consumo de drogas y el narcotráfico carezcan de fronteras es un tema bastante claro, y que en varios países se les haya declarado la guerra es una

---

<sup>101</sup> CAMHAJI, E. y GARCÍA, J. op. cit.

<sup>102</sup> PARK, M. 2016. Los carteles del narcotráfico más importantes de México. [en línea] CNN en Internet. 19 de agosto, 2016. <http://cnnespanol.cnn.com/2016/08/19/los-carteles-del-narcotrafico-mas-importantes-de-mexico/> [consulta: 16 diciembre 2017]

estrategia comúnmente compartida. Pero para librar una guerra se requiere de un adversario que tenga en sus manos armas con las cuales pueda combatir, sino es imposible calificarla de tal, pasando a ser tan solo una masacre perpetrada por uno de los contendientes, y es esto justamente lo que está ocurriendo en Filipinas. Rodrigo Duterte asumió la presidencia de Filipinas en junio de 2016, conocido como “El Castigador” en su rol de alcalde, se caracterizó por una campaña con un discurso fuertemente punitivo, señalando no tener clemencia con los criminales: “Olviden las leyes sobre los derechos humanos. Si llego al palacio presidencial, haré justamente lo que hice como alcalde. Ustedes narcotraficantes, ladrones y vagabundos, mejor váyanse. Porque los mataré.”<sup>103</sup> Esta retórica lejos de morigerarse una vez asumida la presidencia siguió escalando, valiéndole una de las más fuerte críticas cuando comparó el objetivo de su política con la del Holocausto. “Hitler masacró a tres millones de judíos. Ahora hay tres millones de drogadictos. Yo estaría feliz de masacrarlos. Al menos, si Alemania tuvo a Hitler, las Filipinas tendrían... Ustedes conocen a mis víctimas, me gustaría que fuesen todos criminales, para terminar el problema de mi país y salvar a la próxima generación de la perdición.”<sup>104</sup>

Un discurso puede ser muchas veces tan solo una herramienta para satisfacer lo que el destinatario quiera oír, no teniendo un necesario correlato en la realidad, pero lo hecho por el presidente Duterte dista de ser mera retórica. Desde que asumió en el poder son más de 7.000 los muertos sospechosos por ser consumidores de drogas y/o narcotraficantes de poca monta, abatidos no solo por la policía sino por “pistoleros sin identificar”. “La Policía Nacional Filipina se ha atribuido la responsabilidad por 2.615 de esos homicidios... La Policía atribuye los otros 3.603 homicidios a “vigilantes” o “pistoleros sin identificar”. Y adicionalmente 922 homicidios son clasificados por la policía como “casos en donde la investigación ha concluido,” a pesar

---

<sup>103</sup> 2016. Philippines President Rodrigo Duterte in quotes. [en línea] BBC en internet. 30 de septiembre, 2016. <http://www.bbc.com/news/world-asia-36251094> [consulta: 19 diciembre 2017]

<sup>104</sup> HOLMES, O. 2016. Rodrigo Duterte vows to kill 3 million drug addicts and likens himself to Hitler. [en línea] The Guardian en Internet. 1 de octubre, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/30/rodrigo-duterte-vows-to-kill-3-million-drug-addicts-and-likens-himself-to-hitler> [consulta: 19 diciembre 2017]

de la falta de evidencia divulgada públicamente de los resultados de aquellas investigaciones y si resultaron en arrestos o enjuiciamientos.”<sup>105</sup>

Si los métodos mexicanos en lidiar con el problema de las drogas podían ser cuestionables y excesivos, más aún viendo los resultados logrados, los métodos filipinos son una directa y clara afrenta a los derechos humanos. Rodrigo Duterte ha sido claro en exhortar al pueblo filipino a tomar ‘la justicia’ por sus manos, generando la proliferación de escuadrones de la muerte –los llamados ‘vigilantes’-, que sin mediar provocación matan a quienes se sospecha pueden vincularse al mundo de las drogas –tanto consumidores como vendedores-, un claro desamparo e injusticia que viven miles de personas potenciales víctimas de estos agentes –incluyendo menores de edad-, protegidos además por el propio mandato presidencial.<sup>106</sup>

Se esperaría que todo país que acoge y defiende los derechos humanos haya de condenar con fuerza las políticas que atentan contra estas, pero las diferencias culturales, religiosas, ideológicas, etc., que dividen occidente con oriente perviven hasta nuestros días, generando respuestas que van en contra de proteger aquellos derechos supuestamente inherentes a toda persona. El embajador ruso al referirse a la política llevada adelante por el presidente Duterte señalaba: “Te deseamos éxito... así como las drogas ilegales también son un problema en Rusia... En cuanto a los métodos, nos abstendremos de hacer cualquier comentario (sobre el asunto).”<sup>107</sup> El vocero del Ministerio de Asuntos Exteriores chino en la misma línea declaraba: “Bajo el liderazgo del presidente Duterte, el nuevo gobierno filipino ha promulgado políticas que priorizan la lucha contra los delitos relacionados con las drogas. China entiende y apoya eso...”<sup>108</sup>. El respaldo de estas potencias es entendible atendido el afán de oriente por proteger su soberanía, y el derecho a llevar adelante las políticas que crean correctas, como una forma de protección ante la intromisión occidental. Esto no

---

<sup>105</sup> KINE, P. 2017. Philippine President Rodrigo Duterte's 'War on Drugs'. [en línea] Human Rights Watch en Internet. 7 de septiembre, 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/09/07/philippine-president-rodrigo-dutertes-war-drugs> [consulta: 19 diciembre 2017]

<sup>106</sup> KINE, P. 2017. The Philippines' Duterte Incites Vigilante Violence. [en línea] Human Rights Watch en Internet. 19 de abril, 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/04/19/philippines-duterte-incites-vigilante-violence> [consulta: 19 diciembre 2017]

<sup>107</sup> ENANO, J. 2016. Russian envoy backs PH war on drugs. [en línea] Inquirer en Internet. 30 de noviembre, 2016. <http://globalnation.inquirer.net/150253/russian-envoy-backs-ph-war-drugs> [consulta: 19 diciembre 2017]

<sup>108</sup> LOURDES, P. 2016. China backs Duterte's drug war. [en línea] Philstar Global. 30 de septiembre, 2016. <https://www.philstar.com/headlines/2016/09/30/1629007/china-backs-dutertes-drug-war> [consulta: 19 diciembre 2017]

significa que occidente haya dejado de levantar la voz ante una situación que es visiblemente contraria a los derechos humanos, pero dicho consenso se ve fuertemente mermado a falta de su integrante más poderoso, Estados Unidos.

La relación de Estados Unidos con Filipinas durante la administración de Barack Obama era pésima, este país era un fuerte detractor de las políticas impulsadas por Duterte, lo que valió una serie de descalificaciones por parte de este último en contra de la figura estadounidense. Al asumir el poder el presidente Donald Trump, esta situación cambió radicalmente, convirtiéndose en un nuevo aliado de la política antidroga llevada por Duterte. Una conversación filtrada entre los pares presidenciales revelaba el apoyo de Donald Trump a la campaña de su par filipino: “Solo quería felicitarte porque estoy escuchando acerca del increíble trabajo sobre el problema de las drogas... Muchos países tienen el problema, nosotros tenemos el problema, pero que gran trabajo estás haciendo y yo solo quería llamar y decírtelo”<sup>109</sup>. El apoyo a la gestión filipina por parte de Estados Unidos, la más poderosa potencia occidental, sumado al apoyo de las otras grandes potencias orientales, Rusia y China, envía un mensaje duro y sumamente cuestionable a la comunidad internacional, en la guerra contra el narcotráfico no importan los medios con tal de erradicar el problema. Esto apareja dos grandes consecuencias, en primer lugar, refuerza y mantiene el modelo prohibicionista que hasta ahora impera y, en segundo lugar, radicaliza las estrategias en torno a terminar con el problema de drogas.

La situación en Filipinas está lejos de cesar, y el presidente Duterte no dará marcha atrás:

“He resuelto, que no importa cuánto tiempo tome, la lucha contra las drogas ilegales continuará, porque esa es la causa raíz de tanto mal y tanto sufrimiento... La lucha será incesante así como implacable, a pesar de las presiones internacionales y locales, la lucha no se detendrá, hasta que los que trabajen en ella entiendan que deben cesar, tienen que detenerse porque la alternativa es la cárcel o el infierno. Y me aseguraré, muy seguro,

---

<sup>109</sup> BERLINGER, J. y LABOTT, E. Trump praises Duterte’s deadly drug war in leaked transcript. [en línea] CNN en Internet. 24 de Mayo, 2017. <https://edition.cnn.com/2017/05/24/politics/donald-trump-rodrigo-duterte-phone-call-transcript/index.html> [consulta: 20 diciembre 2017]

de que no podrán darse el lujo de disfrutar de los beneficios de su avaricia y su locura...”<sup>110</sup>.

Después de ver los escenarios en México y Filipinas, e incluso un poco más allá, el curso mismo de la historia de las drogas, la pregunta que surge es: ¿cuánta sangre más se derramará? En México la violencia se hizo costumbre, y las víctimas se cuentan en cientos de miles, si a ello se suman las familias, son millones las vidas afectadas en una guerra perdida, además de muchísimo el dinero malgastado que pudo usarse en mejorar la calidad de vida de los mexicanos, que a causa del enfrentamiento solo ha empeorado. En Filipinas es difícil saber que pasará porque la tónica de aquel conflicto no es igual al de México, ahí existe un individuo dispuesto a erradicar literalmente a las personas que se asocian a las drogas, cuestión que ha de alertar a la comunidad internacional en vistas de que la situación siga escalando, en una estrategia que la historia se ha encargado de demostrar errada. En esta línea, el ex presidente de Colombia, César Gaviria, ha tratado de llegar al presidente Duterte:

“Las drogas ilegales son un asunto de seguridad nacional, pero la guerra en su contra no se puede ganar nada más con las fuerzas armadas ni los organismos de justicia. Enviar más soldados y policías contra los consumidores de drogas no solo es una pérdida de dinero, sino que además puede empeorar el problema (...) La guerra contra las drogas es fundamentalmente una guerra contra la gente (...) Ganar la lucha contra las drogas requiere abordar no solo la delincuencia, sino también la salud pública, los derechos humanos y el desarrollo económico. Sin importar aquello que Duterte crea, siempre habrá drogas y drogadictos en Filipinas... La guerra contra el narcotráfico no se puede ganar matando a los delincuentes menores ni a los adictos. Solo pudimos observar resultados positivos cuando cambiamos de rumbo, y aceptamos que las drogas son un problema social y no uno militar (...)”<sup>111</sup>.

Por el bien de Filipinas, es deseable que el camino tomado por el presidente Rodrigo Duterte cambie de rumbo.

---

<sup>110</sup> EXPATMEDIA. 2017. Duterte says drug war against ‘beasts’ will not stop. [en línea] <http://www.expatmedia.net/2017/07/24/28119/> [consulta: 20 diciembre 2017]

<sup>111</sup> GAVIRIA, C. 2017. El presidente Duterte está repitiendo mis errores. [en línea] The New York Times en Internet. 6 de febrero, 2017. <https://www.nytimes.com/es/2017/02/06/el-presidente-duterte-esta-repitiendo-mis-errores/> [consulta: 20 diciembre 2017]

### **CAPÍTULO III. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS**

3.1 Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998 sobre drogas. La sesión realizada en el año 98' era un momento crucial para evaluar los resultados que la política prohibicionista había tenido hasta entonces. A casi 40 años desde la primera convención, y 10 años desde la Convención sobre Tráfico Ilícito, el resultado no era del todo auspicioso, la década del 90' vio una de las facetas más crudas en suelo colombiano, la guerra contra los cárteles de droga había terminado con miles de muertos entre quienes se cuentan policías, profesionales, políticos, entre otros, quienes lucharon por detener el avance de las drogas, sin mencionar los daños colaterales que suman mujeres, jóvenes y niños, los grupos más vulnerables en esta lucha. Si bien se obtuvo una "victoria" contra los cárteles colombianos, los costos humanos, políticos, y económicos fueron altísimos, y la producción de cocaína no se detuvo, sino que se trasladó posteriormente a México como se advierte en páginas anteriores.

En la guerra contra las drogas, el frente latinoamericano se encargaba de luchar contra los productores -aquí el tema era mayormente de seguridad pública-, mientras que las naciones europeas enfrentaban las consecuencias o los efectos del consumo de drogas -salud pública-. En Europa el problema no solo era la cocaína, sino mayormente la inyección de heroína que había generado una epidemia de contagio de VIH, y también el abuso de drogas como el éxtasis, la metanfetamina entre otras.

El clima político que reinaba los años anteriores a la sesión era tenso, los países desarrollados culpaban a los subdesarrollados -latinos y asiáticos en su mayoría- de ser responsables de las enormes cantidades de droga que ingresaban a sus países, por la incapacidad de estos en detener a las organizaciones criminales que funcionaban al interior de sus territorios. Los segundos alegaban que la enorme demanda proveniente justamente de los países "ricos" era lo que financiaba y fortalecía a dichas organizaciones criminales, dificultando enormemente la capacidad de estos en combatirlos.

Para el 98' sin embargo, y como bien expresaban las palabras del aquel entonces presidente de Estados Unidos Bill Clinton, dicha discusión se había vuelto intrascendente:

“El debate entre los países proveedores y consumidores sobre la responsabilidad por el problema de las drogas ha durado ya demasiado. Seamos francos, este debate no ha hecho avanzar la lucha contra las drogas. Las acusaciones mutuas nos apartan de nuestro objetivo. No desmantelan ningún cartel, no ayudan a ningún drogadicto, no impiden que los niños prueben las drogas ni que lleguen a morir por culpa de la heroína. Además, las líneas que separan los países proveedores, consumidores y de tránsito son cada vez más imprecisas. Las drogas son un problema para todos los países y todos deben tomar medidas para luchar contra ellas en las calles, en los hogares y en todo el mundo.”<sup>112</sup>

Uno de los aportes más importantes de esta sesión fue el compromiso multilateral en lidiar de forma coordinada contra el problema del consumo de drogas. Ya no había países jueces determinando responsabilidades, sino esfuerzos mancomunados en resolver el problema tanto en el espectro de la oferta como en el de la demanda. Este escenario de entusiasmo dio pie a que se levantasen grandes consignas que prometían “un mundo libre de drogas”, frase acuñada por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan:

“(…) hemos llegado a una encrucijada en el reto de reducir la producción y el tráfico de drogas ilícitas. La proliferación de las drogas a lo largo de los últimos 30 años es un ejemplo de que lo que antes era inimaginable se ha convertido rápidamente en realidad, en una realidad trágica. Confío en que dejen constancia de estos días como el momento en que la comunidad internacional encontró puntos de acuerdo en la misión de crear un impulso para lograr un mundo libre de drogas en el siglo XXI.”<sup>113</sup>

Los pilares en que habría de sostenerse el esfuerzo internacional como señalaba el presidente de Francia Jacques Chirac eran tres, la responsabilidad compartida, la solidaridad y la firmeza.

En cuanto al primero, era necesario atacar simultáneamente la oferta y demanda de drogas, y ya que el mercado criminal se manifiesta de diversas formas -adicciones,

---

<sup>112</sup> NACIONES UNIDAS. 1998. Primera Sesión Plenaria Asamblea General. 8 de junio, 1998. Nueva York. p. 9

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 4

violencia, corrupción, lavado de dinero, etc.-, y ninguna reconoce fronteras, era necesario combatirlas en cada una de ellas.

Respecto del segundo pilar, este consiste en crear fondos bilaterales y multilaterales para ayudar a los países con menos recursos en lidiar con los criminales al interior de sus fronteras, así como ayudar a los campesinos pobres utilizados por el narcotráfico para que puedan sustituir sus plantaciones ilegales, realizando una actividad económica legítima y económicamente beneficiosa para sacarlos de tal situación. La solidaridad también ha de reflejarse en el trato que se les da a los toxicómanos, históricamente criminalizados y a su vez las primeras víctimas del mercado ilegal.

En cuanto al tercer pilar, la firmeza ha de ser aplicada a los sistemas de justicia tanto nacionales como internacionales, mejorando los sistemas de cooperación judicial y de policía, armonizando las legislaciones, y persiguiendo a los criminales donde fuera que se encuentren. También ha de enfocarse en el control de las instituciones financieras, el blanqueo de capitales, y la desregulación de sistema que poseen ciertos países. Por último, firmeza en negar toda posibilidad de “legalizar” ciertas drogas “menos dañinas”, con cualquier sustancia ilegal el mensaje ha de ser cero tolerancia, ya que cualquier rastro de duda abre la posibilidad de que los jóvenes deseen experimentar y con ello entrar en un espiral de adicciones.<sup>114</sup>

De esta sesión, otro elemento a destacar es que el enfoque en reducir la demanda se instaló de forma real, por primera vez se otorgó significativa importancia al tratamiento de los toxicómanos, igualmente al tema de prevención, educación y reinserción social, tópicos que nunca habían convocado particular atención en la comunidad internacional. Dicho esto, y pese a que al menos se había sumado un nuevo enfoque, proporcionalmente el interés que despertaba esta estrategia era minúsculo. Los recursos que se utilizarían para estos fines palidecerían de aquellos utilizados en reducir la oferta, mayor fiscalización, mayores insumos a la policía para la persecución criminal, penas carcelarias más largas, etc., y la razón de aquello era clara, en el ideario político la guerra contra las drogas seguía más que viva, bien lo reflejaba la intervención del presidente de República Dominicana:

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 17

“(…) hoy he venido en nombre y representación del Gobierno y del pueblo dominicano a declarar la guerra, a declarar una guerra sin tregua y sin cuartel, una guerra que vamos a ganar, contra la más grave amenaza que jamás se haya cernido sobre el género humano: la plaga de las drogas.”<sup>115</sup>

A diferencia de otros momentos de la historia, resulta envidiable el consenso que generó el asunto de las drogas y la respuesta que el mundo entero daría para lidiar con ella, prohibición. La guerra declarada por Nixon no era retórica, era la fórmula que todos estaban dispuestos a seguir para poner fin a este asunto, y tratar con otras respuestas como lo era la ‘legalización’, era declararse perdedores antes de siquiera ‘dar la pelea’.

El año 98’ estuvo lleno de discursos grandilocuentes que hicieron creer que ‘un mundo libre de drogas’ era realmente posible, quizá el fin de un siglo y el inicio de otro permitía a los asistentes soñar con que ese escenario era posible, pero los hechos no tardarían en desmentirlos. Los sucesos que ocurrirían los años posteriores demostrarían que la guerra estaba siendo perdida y que, una y otra vez los narcotraficantes seguirían copando las calles de todas las naciones con mayor cantidad de drogas, menos costosas y más letales. Las autoridades en tanto se vanagloriarían con victorias pírricas, siendo necesario preguntarse si el modelo prohibitivo sería aquel indicado para solucionar o al menos dar mejor respuesta a la problemática, o si sería tiempo ya de optar por otros modelos.

### 3.2 Informe Mundial sobre Drogas de 2008.

El año 2008 era una de las fechas que los países se habían dado para evaluar el avance y los logros obtenidos en la lucha contra las drogas. El informe mundial<sup>116</sup> de aquel año tiene especial relevancia al identificar y reconocer por primera vez, los daños colaterales que la aplicación de la política de prohibición y criminalización había tenido sobre los distintos actores vinculados a la problemática de drogas, en este sentido, resulta claro que la cruzada por un ‘mundo sin drogas’ es un sueño muy lejano: “existen pruebas suficientes de que se ha logrado contener el problema de las drogas. Es obvio que no es lo mismo contener un problema que resolverlo. El problema

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 21

<sup>116</sup> Este informe es un instrumento estadístico e informativo, bajo el patrocinio de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la progresión y avances de la política en esta materia, a partir de los datos entregados por los Estados Miembros.

de las drogas sigue entre nosotros... Algunas de las metas más ambiciosas fijadas en el período extraordinario de sesiones de 1998 continúan siendo difíciles de alcanzar.”<sup>117</sup> A continuación se indican las cinco ‘consecuencias imprevisibles’ de la batalla contra las drogas:

“La primera es la creación de un mercado negro delictivo (...)

La segunda es lo que se podría denominar “desplazamiento de las políticas”. La expansión del mercado negro delictivo exige medidas de represión conmensuradas, y para ello es necesario destinar mayores recursos. Pero los recursos son finitos y la salud pública (...) obligada a quedar relegada.

La tercera consecuencia imprevista es el desplazamiento geográfico, denominado frecuentemente “efecto globo” porque si se oprime un lado (con controles más estrictos) se hincha (es decir, aumenta) por otro, aunque el efecto neto pueda ser una reducción en general...

La cuarta consecuencia imprevista es lo que podría denominarse “reemplazo de sustancias”. La fiscalización del consumo de una droga, sea por reducción de la oferta o por de la demanda, induce a los proveedores y consumidores a sustituirla por otra droga con efectos psicoactivos similares que esté sujeta a una fiscalización menos estricta... es más fácil fiscalizar la cocaína que las anfetaminas (...)

La quinta consecuencia imprevista es el modo en que las autoridades perciben a la población de consumidores de drogas ilícitas y se ocupan de ella. Parece haberse creado un sistema por el cual quienes caen en la red de la toxicomanía se encuentran excluidos y marginados de la sociedad (...) sin posibilidad alguna de recibir tratamiento, aún cuando se sienten motivados a buscarlo.”<sup>118</sup>

El reconocimiento de estas consecuencias ciertamente llega tarde a un asunto que, desde sus orígenes, tuvo que ser visto desde una óptica múltiple. Enfocándonos en el

---

<sup>117</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Informe Mundial de Drogas 2008. p. 219

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 220

segundo punto, la política internacional de prohibición y represión ha significado el despliegue de inmensas sumas de dinero, esto en desmedro de la inversión de recursos en políticas sociales, principalmente las de salud, cuestión que ha sido el eje central de todas las convenciones y políticas en la materia –allí radica la importancia del preámbulo de las convenciones-, pero que, en la práctica, han quedado relegadas meramente al discurso. Asimismo, estos dineros podrían haberse destinado al desarrollo de otras políticas de mayor impacto, orientadas a la educación de la población y prevención en el consumo de sustancias, así como el combate de la marginalidad a la que se asocia el mundo del tráfico, cuestión por la que es posible considerar el primer punto como una consecuencia del segundo.

Yendo al primer punto, si bien el narcotráfico es un negocio muy lucrativo, no es posible afirmar que lo es de igual forma, tanto para el agricultor que tiene plantas de adormidera o de coca, o para el *dealer* que se posiciona en una esquina para vender la mercadería, ni tampoco para una mujer que hace de *mula*<sup>119</sup> para contrabandear cantidades pequeñas de droga, cuestión que además representa un gravísimo peligro para su salud. Las situaciones anteriores tienen origen la mayoría de sus veces en la pobreza que, sumado a condiciones de desigualdad social, educativa, laboral, de salud, etc., hacen que el foco de la policía, los investigadores y la justicia, esté puesto sobre dichos sujetos, y no en aquellos que finalmente se llevan las rentas del negocio, los líderes de las mafias o carteles de drogas. Así todo, la falta de oportunidades en la vida crea los incentivos para que estas personas, a quienes bien podríamos considerar como sujetos vulnerables, accedan al mundo del narcotráfico, y sumado a esto, sean criminalizados por parte de los órganos estatales como también por las políticas que la política internacional ha llevado adelante.

Respecto del tercer punto, los mandatarios del mundo han reconocido que el narcotráfico carece de fronteras, lo cual facilita el traslado de operaciones desde un lugar a otro, y si esto lo vinculamos a la búsqueda de condiciones marginales que propicien la puesta en marcha de este tipo de operaciones –pobreza, falta de educación, desigualdad-, tenemos como resultado un negocio adaptable que sabe pervivir a los embates de un Estado.

---

<sup>119</sup> Denominación popular que se les hace a las personas quienes contrabandean droga entre fronteras, generalmente utilizando sus propios cuerpos para albergar las sustancias.

El cuarto punto da cuenta nuevamente de lo adaptable que resulta el negocio, que de alguna forma propicia ‘el ingenio’ del narcotráfico por crear nuevas sustancias o modificar las que poseen a modo de rentar más.

La quinta consecuencia puede desprenderse de lo tratado en el segundo punto, en tanto los toxicómanos se relacionan a las posiciones más bajas dentro del narcotráfico, a veces como *dealers* u otras como meros adictos, quienes muchas veces han de cometer delitos para poder cubrir su adicción. De esta forma resulta lógico que las sociedades los marginen en tanto son vinculados al negocio criminal e históricamente han sido criminalizados por su participación con estos, cuestión que dista de verlos como víctimas y el hecho de ser tratados como tales.

### 3.3 Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 sobre Drogas.

El año 2012, los países de Colombia, Guatemala y México solicitaron al Secretario General de Naciones Unidas de aquel entonces, Ban Ki-moon, que convocase a una reunión especial para revisar los logros obtenidos por la política de drogas imperante, esto con una mirada crítica en vista de la situación de violencia, altos niveles de consumo, corrupción, lavado de dinero, entre otros problemas, que se mantenían pese a los esfuerzos internacionales y la estrategia común empleada. “La Organización de las Naciones Unidas debe ejercer el liderazgo que le corresponde en este esfuerzo y conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma (...)”.<sup>120</sup>

La sesión de la Asamblea de Naciones Unidas de 2016 evidenció una fractura en el histórico consenso que por casi 50 años había tenido la comunidad internacional, la prohibición como respuesta al consumo de drogas. A diferencia del año 98’, la discusión efectuada fue más franca, develándose posiciones tanto radicales como novedosas que pretendían colocar a la ciencia y a la experiencia como directrices del diálogo, y no tanto a la moral como años anteriores, para evitar caer nuevamente en consignas vacías. Entre las posturas existentes estaba aquella representada en su mayoría por países asiáticos y árabes, que junto a querer mantener la prohibición

---

<sup>120</sup> NACIONES UNIDAS. 2012. México, Guatemala y Colombia urgen a la ONU a analizar política de combate a las drogas. [en línea] 2 de octubre, 2012. <https://news.un.org/es/story/2012/10/1254021> [consulta: 25 febrero 2018]

optaban por su radicalización, imponiendo la pena de muerte como sanción, una clara afrenta a los derechos humanos, hecho largamente denunciado por países occidentales.

En la intervención del jefe de la delegación de Indonesia, quien representaba además las posiciones de países como Bahrein, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Malasia, Singapur, entre otros, dejó en claro que su postura sobre la pena de muerte era una decisión soberana atendido el contexto de sus sociedades:

“(...) no hay un consenso internacional sobre la abolición de la pena de muerte. La pena de muerte no está prohibida por el derecho internacional. La aplicación de la pena de muerte es una cuestión de justicia penal de cada Estado, sobre la que deben decidir las autoridades competentes (...) cada Estado tiene el derecho soberano a decidir sobre su propio sistema de justicia, teniendo en cuenta sus propias circunstancias. (...) está claro que el promotor de este tema en este foro ha decidido que solo debería respetarse un único punto de vista sobre la cuestión. Deseamos reiterar claramente que la pena de muerte es un componente importante del ordenamiento jurídico y el sistema de justicia de nuestra Administración.”<sup>121</sup>

Esta decisión era fuertemente criticada por países occidentales, especialmente europeos, quienes abogan por otra política, la de reducción de riesgos y daños, la cual había evidenciado éxito en países como Suiza, Alemania o Inglaterra, en donde se repartían jeringas esterilizadas para evitar que los toxicómanos se contagiasen de enfermedades como el VIH o la hepatitis, y existían tratamientos con sustancias alternativas como metadona para adictos a la heroína, medidas que habían logrado disminuir los índices de contagio, de adicción, y de delincuencia. El Consejero Federal y jefe del Departamento Federal del Interior de la Confederación Suiza, sr. Alain Berset explicaba la importancia de enfocarse en la salud:

“En 1998 (...) se proclamó el lema “Un mundo libre de drogas: ¡podemos lograrlo!”. Hoy surge un nuevo paradigma —el de considerar el ser humano, y no las sustancias, el centro de las políticas de drogas (...)

---

<sup>121</sup> NACIONES UNIDAS. 2016. Primera Sesión Extraordinaria Asamblea General. 19 de abril, 2016. Nueva York. p. 17.

nuestra única respuesta al consumo de drogas no puede ni debe ser el llamamiento a la abstinencia. Debemos adoptar medidas prácticas destinadas a mitigar las nefastas consecuencias humanas y sociales de la toxicomanía (...) la reducción del riesgo es un pilar indispensable de la política sobre drogas (...) que va a la par con la prevención y la terapia. Esa reducción del riesgo se debe coordinar con las medidas de represión (...) una justicia penal con rostro humano.”

Los países latinoamericanos condenaban con igual fuerza la aplicación de medidas desproporcionadas e ineficaces como la pena de muerte, e igualmente aplaudían las iniciativas enfocadas en salud que se habían gestado en Europa, sin embargo, ninguna de estas soluciones entregaba cabal solución a sus problemas por el contexto de sus países. Las condiciones económicas de la mayoría de estos impedían diseñar un sistema de salud que otorgara respuestas eficaces a quienes abusan de las drogas, si muchos tienen dificultades en otorgárselas al grueso de su población, más problema tendrían en entregárselas a un segmento particularmente vulnerable y difícil de tratar. A estas carencias se le suma la complejidad en distribuir recursos, a diferencia de Europa en donde el problema no era de seguridad pública, en los países latinos se gastan enormes cantidades en combatir a los narcotraficantes tan solo para mantener a raya su poder, y ciertamente no para acabar con ellos. Colombia, Brasil, México, El Salvador, Honduras por mencionar algunos, lidian con la dificultad de asignar correctamente sus recursos para abordar el problema, y que de mantenerse el modelo no variaría en absoluto. Así nace la bandera de la ‘regulación’ y no ‘legalización’, término del que se abusa para atacar la aplicación de este eventual modelo.

Uruguay sería el primer país del mundo en dar un paso sobre este nuevo modelo, representando así lo que algunos de sus vecinos latinos deseaban, formular una nueva respuesta a un problema estancado. En palabras del Secretario General de la Junta Nacional de Drogas del Uruguay, sr. Milton Romani:

“El régimen actual de fiscalización basado en una rígida prohibición, parece haber sido insuficiente, confuso, contradictorio, cuando no perjudicial para lograr los fines últimos que se proponían las convenciones. Se espera que los Estados cumplan con las convenciones.

Se espera también que las mismas sean claras, precisas y coherentes (...)  
En el Uruguay (...) estamos propiciando, desde un enfoque integral, un  
modelo de regulación del mercado de cannabis.”<sup>122</sup>

En cuanto a las contradicciones del modelo prohibitivo actual, especialmente respecto al cannabis, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos ejemplificaba con el caso estadounidense y la particular solución que sus estados entregaban, opción por cierto vedada en todo el mundo:

“¿Cómo le explico yo a un humilde campesino colombiano que va a ir a la cárcel por cultivar marihuana, cuando cualquiera en los estados de Colorado o Washington, aquí en los Estados Unidos, cualquiera puede producirla, venderla y consumir esa marihuana libremente? ¡No tiene sentido! (...) Debemos reconocer, con la mano en el corazón que así como no tenemos un mundo libre de alcohol (...) no tendremos un mundo libre de drogas (...) hay una gran gama de opciones que podemos explorar para mejorar nuestro desempeño frente a este flagelo (...) Colombia no está abogando por la legalización de las drogas ilícitas.”

Uno de los más graves errores que tuvo la comunidad internacional<sup>123</sup> fue creer que imponiendo una respuesta única a un problema que abarcaba a una multiplicidad de países, culturas, idiosincrasias, etc., se lograría satisfacer a tamaña diversidad de realidades. Puesto así, la fractura del consenso internacional no es algo necesariamente malo, menos aún la transición de un modelo prohibitivo absoluto a un modelo de reducción de daños, que se expresa en una de sus facetas con el tratamiento, y por otro lado el de regulación -opción no excluyente con la preocupación en salud-.

En el estadio actual del asunto de drogas, es necesario instar a los países a buscar nuevas respuestas acorde a sus realidades, siempre con pleno respeto a los derechos humanos, un mínimo esencial inquebrantable, lo que obliga a los países a denunciar

---

<sup>122</sup> NACIONES UNIDAS. 2016. Segunda Sesión Extraordinaria Asamblea General. 19 de abril, 2016. Nueva York. p. 8

<sup>123</sup> Es difícil hablar de una real “comunidad” internacional, considerando la cantidad de países recién formados, y la inestabilidad política que caracterizaba a los países latinoamericanos, todo ello en el contexto de la Guerra Fría. La solución entregada es más bien una imposición de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos, que por aquellos tiempos competía por tener la hegemonía política en el mundo.

severamente la radicalización de la guerra como sucede en Asia y en los países árabes. En cuanto al cumplimiento de los tratados internacionales en la materia, es necesario defender una interpretación que armonice la vía regulatoria con las estrictas disposiciones que prohíben la ‘legalización’ de drogas como el cannabis, previendo la intervención de órganos como la JIFE, y el posible retroceso a una opción que parece más que plausible con tal de reducir el daño de las drogas y del narcotráfico.

#### 3.4 Suiza: los resultados de una experiencia alternativa.

El régimen internacional de control de drogas deja poco espacio para experimentar nuevos métodos para reducir el consumo de drogas y los daños asociados al mismo. La represión y criminalización de los consumidores ha sido la tónica imperante en sus más de 50 años de vigencia, lo que por cierto se ha alejado del discurso que inspiró los diversos tratados, la preocupación por la salud de las personas.

Desde la década de los 70’, especialmente durante los 80’ y los 90’, Suiza al igual que buena parte de Europa, experimentó un súbito aumento de usuarios de droga, especialmente consumidores de heroína, lo cual además aumentó los índices de contagio de VIH debido a que estos compartían jeringas, ocasionando un grave problema de salud, así como de inseguridad ciudadana. “A principios de la década de 1990, hasta 3.000 drogadictos al día frecuentaban el parque Platzspitz de Zúrich, denominado "parque de agujas" (...) La ciudad más grande de Suiza se había convertido en un imán para los usuarios de heroína del país, cuyo número se disparó de solo 3.000 en 1975 a 30.000 en 1992 (...) Los problemas en el parque se intensificaron. La violencia de las pandillas de drogas era frecuente, el VIH se propagó entre los usuarios, la prostitución era común, y los delitos relacionados con las drogas como el robo surgieron en Zurich. El número de muertes relacionadas con las drogas en Suiza se multiplicó por doce entre 1975 y 1992.”<sup>124</sup>

El fracaso obtenido hasta entonces motivó la creación de programas alternativos como uno encabezado por el médico y profesor de la Universidad de Zurich, Peter Grob, quien junto a otros médicos y asistentes sociales pretendió dar solución al problema desde un enfoque más humano, centrado tanto en la salud como en la resocialización. “Un programa liderado por Grob y sus colegas desde 1988 a principios de 1992,

---

<sup>124</sup> KNOLL, S. 2016. The US can learn a lot from Zurich about how to fight its heroin crisis. [en línea] PRI en Internet. 12 de febrero, 2016. <https://www.pri.org/stories/2016-02-12/us-can-learn-lot-zurich-about-how-fight-its-heroin-crisis> [consulta: 27 diciembre 2017]

conocido como ZIPP-Sida (Proyecto Piloto de Intervención en Zurich-Sida) atendió 6.700 episodios de sobredosis en el parque, vacunó a miles de personas para la hepatitis B, y proporcionó alrededor de 10 millones de jeringas estériles en el sitio, así como millones de compresas con alcohol, condones, y bolsitas de pomada para los sitios de inyección en la piel”<sup>125</sup>.

Pese al éxito de esta iniciativa, la estrategia suiza se mantuvo firme en los esfuerzos policiales de identificar y detener tanto a los pequeños vendedores de drogas como a los consumidores, con el afán de otorgar ‘seguridad’ a la ciudadanía, quedando intactas las políticas represivas. Una de las medidas empleadas fue cerrar el parque Platzspitz, ícono de los adictos y pequeños narcotraficantes, y lugar donde se había implementado el programa ZIPP, lo que lejos de terminar con el problema que significaban estas personas, logró que se esparciesen por toda la ciudad. El término de este programa no sería el fin de las políticas enfocadas en la salud, sino el momento de cuestionarse cuán efectivas estaban resultando las políticas basadas en la represión. “Estas acciones pioneras ayudarían a informar una emergente discusión de política de drogas impulsada por el fracaso de las políticas basadas en la aplicación de la ley para resolver el problema social y de salud pública que el uso de drogas inyectables se había convertido.”<sup>126</sup>

Si la medida de repartir jeringas generaba controversia, una política en donde el Estado proporcionaba heroína a los adictos parecía ser una locura, siendo aparentemente contraria a los fines de salud. El tratamiento asistido con heroína (HAT por sus siglas en inglés) consistía en proporcionar dicha sustancia a los adictos en ambientes seguros, limpios, y en dosis controladas, con el fin de sacar a estas personas de las calles, evitar que comprasen en dichos lugares, además de eliminar la necesidad de que delinquieran con tal de obtener dinero para adquirir droga. Al contrario de lo pensado por sus detractores, no aumentó el número de consumidores, quienes lo hacían no se volvieron más adictos, la heroína utilizada en las pruebas no se desvió a canales ilícitos, y los índices de criminalidad no aumentaron, entre otros grandes resultados.

---

<sup>125</sup> OPEN SOCIETY FOUNDATION. 2013. From the Mountaintops What the World Can Learn from Drug Policy Change in Switzerland. [en línea] <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/mountaintops> p. 15 [consulta: 27 diciembre 2017]

<sup>126</sup> Ibidem

El éxito de estos ensayos hizo que el Consejo Federal Suizo –que constituye el gobierno federal del país- prosiguiera con estas políticas, pese a la existencia de detractores tanto internos –grupos conservadores-, como externos –la JIFE-. “El Consejo Federal en 1994 anunció su aprobación de una nueva política de drogas basada en la idea de "cuatro pilares": prevención del uso de drogas, terapia para la dependencia de drogas, reducción de daños, y aplicación de la ley o vigilancia (a menudo denominada en Suiza "represión").<sup>127</sup> Institucionalmente, policías y jueces sintieron en un inicio que esta reforma cercenaba sus propias atribuciones, mostrándose reticentes a los ‘cuatro pilares’, pero al evidenciar que esta política también tenía como objetivo resguardar el orden público, habiendo reducido los índices de criminalidad así como los accidentes relacionados con drogas, se terminaron sumando a una política que daba buenos resultados. Convencer a los grupos conservadores, por el contrario, no resultó del todo sencillo. “Un popular movimiento prohibicionista con vínculos con el SVP llamado Juventud Sin Drogas, organizó un desafío formal a la política reuniendo firmas para un referéndum nacional en 1997... La población rechazó la propuesta con una mayoría del 70 por ciento, mostrando un nivel significativo de apoyo para una política que incluye la reducción de daños.”<sup>128</sup> De haber ganado la propuesta, los programas como el HAT, la entrega de jeringas esterilizadas y otros más, habrían quedado relegadas al pasado, pero lo ocurrido fue una clara manifestación de que las posiciones ideológicas y morales no habían de sobreponerse a los resultados exitosos que había tenido la política de los ‘cuatro pilares’.

La amplia cobertura del HAT, así como su institucionalización como método médico, despertaron las alarmas de la JIFE, ya que Suiza al ser parte de los tratados internacionales como la Convención de 1961, y el Convenio de 1971, podía estar incumpliendo sus obligaciones internacionales. Suiza respondió al cuestionamiento internacional defendiendo férreamente las políticas impulsadas, enmarcándolas en estrategias de carácter sanitario, cuestión que junto a los números entregados terminó por darle la razón al país, ellos estaban resolviendo su problema con las drogas. Las cifras lo dicen todo: “El número de nuevos usuarios de heroína disminuyó de 850 en 1990 a 150 en 2002; Entre 1991 y 2004, las muertes relacionadas con

---

<sup>127</sup> Ibidem, p. 22

<sup>128</sup> Ibidem, p. 23. SVP es la sigla en alemán para Partido Popular Suizo, partido político suizo de derecha conservadora.

drogas cayeron en más del 50 por ciento; El país presenció una reducción del 90 por ciento en los delitos contra la propiedad cometidos por consumidores de drogas; y el país que una vez lideró la prevalencia del VIH en Europa Occidental ahora tiene uno de los índices más bajos en la región.”<sup>129</sup>

Ruth Dreifuss, quien fue presidente de Suiza en 1999<sup>130</sup>, y una de las figuras liderando el cambio en la política de drogas, ha sostenido en su discurso:

“Realmente tenemos la necesidad de llamar a un cambio en las políticas. ¿Qué tipo de cambios? Primero que todo, poner la salud pública en el centro, no criminalizar a los consumidores de droga, para llevarlos a la prevención, a la terapia, y ayudarlos para protegerse a sí mismos contra los daños del consumo de drogas... Los Estados del mundo aceptaron que la prioridad en el problema de drogas es solamente combatir el crimen, y no ayudar a las personas a lidiar con las drogas que pueden encontrar en cualquier esquina de la calle. Cómo es posible no ver que no es la política que llega al objetivo, que es la seguridad de las personas... realmente tenemos que poner en el centro las necesidades de las personas y no el juicio moral sobre lo que están haciendo.”<sup>131</sup>

Son varias las lecciones que Suiza deja al resto de la comunidad internacional, primero se puede señalar la importancia de experimentar nuevas estrategias en el problema de las drogas, los métodos tradicionales de represión han demostrado su ineficacia, y en la medida en que mantengamos dicho enfoque, seguiremos fracasando. En segundo lugar, la discusión no ha de basarse en concepciones morales, sino en evidencia empírica que demuestre mejoras en la situación de las personas, y si ello implica la utilización de métodos polémicos como el HAT, es dable utilizarlos. En tercer lugar, es necesario cambiar la percepción sobre los adictos ya que mientras se les criminalice, las posibilidades de superar su adicción y reintegrarse a la sociedad son casi nulas, por lo que es necesario tratarlos desde un enfoque

---

<sup>129</sup> Ibidem, p. 3

<sup>130</sup> Fue además miembro del Consejo Federal Suizo, y ministra del Departamento Federal de Asuntos Internos en el período 1993-2002, del cual depende la Oficina Federal de Salud Pública, por lo cual tuvo que lidiar directamente con la epidemia de heroinómanos y portadores de VIH-SIDA en su país.

<sup>131</sup> THE GUARDIAN. 2012. Ruth Dreifuss: 'Decriminalise drug use' - is the war on drugs working? [en línea] 3 de julio, 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=JbFrady72Bs> [consultado: 27 diciembre 2017]

multidisciplinario –de salud, social, laboral- para lograr que la demanda de drogas realmente baje. En fin, es mucho lo que se puede aprender de la experiencia suiza, y el resto de los países en el mundo que quieran dar solución a sus problemas con las drogas habrían de estudiarlo con cuidado, para ver si pueden replicarlo y tener igual éxito.

### 3.5 Portugal: la descriminalización de las drogas.

A inicios del 2000, Portugal fue otro de los países que tomó una iniciativa innovadora y polémica al decidir descriminalizar el consumo y posesión –sujeta a ciertas cantidades- de todas las drogas. Encontrar a una persona con marihuana, heroína, LSD, y un sinfín de otras drogas, ya no sería un asunto que se resolvería en los tribunales de justicia, sino por entes administrativos preocupados por la salud. La motivación en este cambio fue impulsado por el problema que significaban los consumidores problemáticos de droga: “el consumo de drogas entre la población general permanece por debajo del promedio europeo, pero “el consumo problemático de drogas y los daños relacionados a las drogas están más cerca, y a veces por encima, del promedio europeo”<sup>132</sup>.

El término “descriminalización” causó debate en la comunidad europea, debido particularmente a las implicancias legales que podría tener y la potencial infracción de las convenciones internacionales, además de no resultar claras cuáles serían sus diferencias con los términos de “legalización” y “despenalización”, discusión zanjada por el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía. “Descriminalización’ comprende la eliminación de una conducta o actividad de la esfera del derecho penal. La prohibición sigue siendo la regla, pero las sanciones por el uso (y sus actos preparatorios) ya no se incluyen en el marco de la ley penal (...) Esto puede reflejarse ya sea mediante la imposición de sanciones de otro tipo... o la abolición de todas las sanciones. Otras leyes (no criminales) pueden regular la conducta o actividad que ha sido despenalizada... “despenalización” significa la relajación de la sanción penal prevista por la ley. En el caso de las drogas, y el cannabis en particular, la despenalización generalmente significa la eliminación de las penas privativas de

---

<sup>132</sup> OPEN SOCIETY FOUNDATION. 2012. Política sobre drogas en Portugal. [en línea] diciembre 2012. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/drug-policy-portugal-benefits-decriminalizing-drug-use-es-20160218.pdf> p. 21[consulta: 28 diciembre 2017]

libertad... la prisión ya no está prevista, incluso si se pueden retener otras sanciones penales (multas, establecimiento de un registro policial u otras sanciones penales).”<sup>133</sup>

Este nuevo marco legal fue acompañado además de reformas con el objetivo de mejorar la salud, así como brindar tratamiento a los adictos, creando así las ‘Comisiones para la Disuasión’: “Éstas remplazaron a los tribunales penales como el espacio que el Estado asignaba para responder al consumo de drogas. Las comisiones procuran informar a las personas y disuadirlas de consumir drogas... también tienen el poder de imponer sanciones civiles por incumplimiento de sus disposiciones, y de referir a tratamiento a personas que consientan a ello.”<sup>134</sup> Estas Comisiones estarían bajo la supervisión del Ministerio de Salud, no del Ministerio de Justicia, lo cual era un fuerte símbolo del cambio de enfoque que Portugal estaba implementando. “Desde la perspectiva de los políticos portugueses, la dependencia a las drogas era una enfermedad que la sociedad debía esforzarse en prevenir, y los consumidores dependientes de drogas eran pacientes que necesitaban ayuda, no criminales peligrosos que debían ser encarcelados y alejados de la sociedad... El proceso debía ser integral e incluir todos los aspectos relacionados directa e indirectamente al consumo de drogas... prevención, Comisiones de Disuasión, reducción de riesgos y daños, tratamiento, y reinserción a la vida en salud y a la sociedad.”<sup>135</sup>

Los detractores de esta política señalaban que los índices de consumo se dispararían, y de que el país se convertiría en un destino para el ‘turismo de drogas’. Paulo Portas, líder del Partido Popular, coalición de centro derecha, sostenía: “Tengo el miedo de que si Portugal legaliza las drogas, nos convertiremos, tarde o temprano, en el paraíso para los drogadictos”<sup>136</sup>. Aparte de lo cuestionable de su pronóstico, es conceptualmente errado. “Legalización” significa que no existen prohibiciones de ningún tipo en virtud de la ley sobre fabricación, venta, posesión o uso de drogas.”<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION. 2005. Ilicit Drug use in the EU: Legislative Approaches. [en línea] [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_10080\\_EN\\_EMCDATP\\_01.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_10080_EN_EMCDATP_01.pdf) p.12 [consulta: 28 diciembre 2017]

<sup>134</sup> OPEN SOCIETY FOUNDATION. op. cit. p. 27

<sup>135</sup> Ibidem, p. 33

<sup>136</sup> BRABANT, M. 2001. The new Amsterdam? [en línea] 16 de julio, 2001. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1441460.stm> [consulta: 28 diciembre 2017]

<sup>137</sup> GREENWALD, G. 2009. Drug Decriminalization in Portugal: lessons for creating Fair and Successful Drug Policies. [en línea] Washington, D.C. Cato Institute. < [https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald\\_whitepaper.pdf](https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald_whitepaper.pdf) > [consulta: 28 diciembre 2017] p. 2

La reforma no modifica las disposiciones sancionatorias respecto de la venta y fabricación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, eso sería atentar contra el régimen internacional de control de drogas, sino modificar las normas que castigan y estigmatizan a los consumidores por unas que los cuiden en su condición vulnerable.

Nuevamente las cifras se muestran a favor de los cambios enfocados en la salud. Como se ve en el gráfico<sup>138</sup>, pese a que el total de personas que señalan haber consumido alguna vez droga aumentó para 2007, cosa que igualmente sucedió con quienes habían consumido el año anterior, no experimentó un cambio respecto de quienes habían consumido el mes anterior. En los cambios registrados entre 2001 y 2012, solo el número total de personas que consumieron alguna vez droga aumentó, en tanto la cifra de aquellos que habían consumido el año anterior bajó, y lo mismo pasó con quienes habían consumido el mes anterior. Al contrario de lo alegado por los detractores, la descriminalización no disparó el alza de los índices de consumo, sino que bajó aquellos que eran más problemáticos.

El cambio generado en el grupo joven -uno de los más riesgosos- es igualmente favorable. Aunque aumentó el total de jóvenes quienes experimentaron con drogas, el número de personas que las habían consumido el año anterior descendió, lo mismo con el consumo el mes anterior, y dichas variables representan de mejor manera el estado de consumo de drogas en el país, mostrando una mejora sostenida en el tiempo, lo que refleja el éxito de la política enfocado en la población joven.<sup>139</sup>

El número de muertes inducidas por drogas experimentó un sustancial descenso desde que entró en vigencia la nueva ley, ello evidencia que el proceso de descriminalización iniciado en Portugal, sumado a buenas políticas de salud, reducen los mortales peligros del consumo de drogas.<sup>140</sup> Que la sociedad haya dejado de ver como criminales a quienes sufren adicciones permite que estos busquen y reciban la ayuda que necesitan, cuestión que es muy difícil manteniendo leyes que criminalicen sus actos.

---

<sup>138</sup> Ver gráfico 4 en Anexo. TRANSFORM. 2014. The success of Portugal's decriminalisation policy – in seven charts. [en línea] 14 de julio, 2014. <http://www.tdpf.org.uk/blog/success-portugal%E2%80%99s-decriminalisation-policy-%E2%80%93-seven-charts> [consulta: 28 diciembre 2017]

<sup>139</sup> Ibidem. Ver gráfico 5 en Anexo.

<sup>140</sup> Ibidem. Ver gráfico 6 en Anexo.

La población de Portugal y la de Suiza no difieren en tanto, el primero cuenta con algo más de 10 millones de personas, el segundo con alrededor de 8 millones de personas. Hace más de 15 años, el 2001 precisamente, Portugal tenía un PIB per cápita de 12.882 dólares, Suiza poseía un PIB per cápita de 41.376 dólares, casi cuatro veces la cifra portuguesa.<sup>141</sup> Esta proporción hoy se mantiene, la cifra en Portugal es de 19.840 dólares, y en Suiza es de 79.890 dólares<sup>142</sup>. Económicamente, las realidades de ambos países son totalmente distintas, pero ambos coincidieron en algún punto de su historia abordando el problema de drogas desde el mismo enfoque, el de salud, y ambos tuvieron éxito, pese a las condiciones financieras adversas que los portugueses podrían haber experimentado.

Comparar la realidad europea con la del resto del mundo es sumamente difícil y la discusión siempre estará plagada de obstáculos: ‘tienen más dinero’, ‘tienen mejor educación’, ‘tienen mejor salud’, etc. El ‘experimento suizo’ surgió hace ya casi 30 años, el portugués hace más de 15, estos cuestionamientos eran del todo válidos en aquellos tiempos, pero el paso del tiempo deja en claro que el contexto no es el mismo. Portugal demostró que un cambio es posible con voluntad política y con una correcta asignación de recursos, reduciendo los índices de consumidores de droga, mejorando las condiciones de aquellos que sufren el flagelo, y gastando en las áreas que muestran resultados favorables. Latinoamérica ha experimentado una mejora económica sustancial en el paso de esos 30 años, por lo que tiene la misión de discutir el resultado de sus políticas y probar nuevos métodos con tal de solucionar el problema del consumo de drogas que les aflige, antes de que esta situación empeore.

---

<sup>141</sup> BANCO MUNDIAL. PIB per cápita 2002. [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?end=2002&start=1990>

<sup>142</sup> BANCO MUNDIAL. PIB per cápita 2016. [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

## CAPÍTULO IV. EL CANNABIS

### 4.1 Aspectos biológicos e históricos del cannabis.

*Cannabis sativa*<sup>143</sup> es el nombre de la planta de la cual se extrae la marihuana o “mota”, que corresponde al producto resultante de cortar la parte superior de la planta (hojas, tallos y flores secas), para luego trocearla y posteriormente ser consumida en forma de cigarro, conocido coloquialmente como “pito” o “porro”. Aparte de la preparación del cannabis en forma de marihuana, el cannabis puede ser preparado y consumido como hachís (resina de cannabis), y como aceite de hachís. El cannabis es una sustancia psicoactiva o psicotrópica que, según su definición, es “cualquier sustancia química que ejerce sus efectos principales o importantes en el sistema nervioso central”<sup>144</sup>. El principal componente psicoactivo del cannabis es el delta-9-tetrahidrocannabinol, o más ampliamente conocido como THC.<sup>145</sup> Al igual que el cannabis, el alcohol, o más precisamente, el etanol o alcohol etílico, es una sustancia psicoactiva, y este es el principal componente de las bebidas alcohólicas.

El cannabis sativa resulta ser originaria del Asia Central, pese a ello puede crecer en estado silvestre en regiones templadas y tropicales. Asimismo, y dependiendo de las condiciones en que crezca, puede medir desde 1,50 metros, hasta los 6 metros de altura.<sup>146</sup> Su cultivo histórico tuvo importancia comercial en tanto fuente de fibra, así como de sustancias psicoactivas utilizadas en ritos ceremoniales, así como culturales.

Desde hace un tiempo, la plantación de cannabis se lleva realizando en interiores, lo que ha significado el surgimiento de cepas de cannabis con contenidos de THC cada vez más altos. “El aumento de la potencia del cannabis constatado en determinados países desde finales del decenio de 1990 es consecuencia de la mayor disponibilidad

---

<sup>143</sup> Esta especie se clasifica en subespecies, de las cuales 3 tienen importancia en relación a su consumo: *cannabis sativa* subesp. *sativa*, *cannabis sativa* subsp. *indica*, y *cannabis sativa* subsp. *ruderalis*. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2010. Métodos recomendados para la identificación y el análisis del cannabis y los productos del cannabis. [en línea] Nueva York. <[https://www.unodc.org/documents/scientific/Cannabis\\_manual-Sp.pdf](https://www.unodc.org/documents/scientific/Cannabis_manual-Sp.pdf)> [consulta: 17 noviembre 2017] p. 7

<sup>144</sup> OMS. 1994. Glosario de términos de alcohol y drogas. [en línea] <[http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)> p. 53 [consulta: 20 noviembre 2017]

<sup>145</sup> OMS. Cannabis. [en línea] <[http://www.who.int/substance\\_abuse/facts/cannabis/en/#](http://www.who.int/substance_abuse/facts/cannabis/en/#)> [consulta: 20 noviembre 2017]

<sup>146</sup> OMS. 1971. EL USO DE CANNABIS, Informe de un Grupo Científico de la OMS. El uso de cannabis, informe de un Grupo Científico de la OMS. [en línea] <[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/38596/1/WHO\\_TRS\\_478\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/38596/1/WHO_TRS_478_spa.pdf)> Ginebra. p. 5 [consulta: 20 noviembre 2017]

de hierba de cannabis cultivada en el domicilio, usando variedades con alto contenido de THC y técnicas hidropónicas intensivas.”<sup>147</sup> A esto se le suma el uso de semillas del tipo “feminizadas”<sup>148</sup>, que además pueden ser “autoflorecientes”<sup>149</sup>, las cuales permiten lograr cultivos en ciclos de tiempo más cortos, y con mayores contenidos de THC, al componerse “exclusivamente de las cabezas de las flores femeninas (“brotes”)<sup>150</sup>.

Los efectos del consumo de cannabis dependerán de la forma de preparación en que esta sea administrada, de las partes de la planta que sean utilizadas para el consumo, las dosis de esta, así como del estado anímico y físico de aquel quien la consuma. La concentración de THC en las distintas partes de la planta son respectivamente: de un 10 a un 12% en las flores pistiladas, del 1 a 2% en las hojas, del 0,1 al 0,3% en los tallos, y de 0,03% e inferior en las raíces. En lo que respecta a las formas de preparación del cannabis, la concentración de THC halladas en incautaciones de marihuana oscilaban entre el 2 al 12%, en las incautaciones de hachís de un 4 a 21%, en tanto que de la extracción de resina y/o sumidades floridas, es posible obtener aceite con contenido de THC de hasta un 60%.<sup>151</sup>

En una primera fase, los efectos del uso de cannabis en dosis bajas pueden ser: sensación placentera de calma y bienestar, aumento del apetito, euforia, pérdida de concentración, enrojecimiento de los ojos, sequedad en la boca y garganta, dificultad para ejecutar procesos mentales complejos, alteración de la percepción temporal y sensorial, etc. En una segunda fase, le sigue un estado de depresión y somnolencia. El uso y administración en dosis altas en tanto puede generar: confusión, excitación,

---

<sup>147</sup> Los avances científicos en los métodos de cultivación de plantas de cannabis han generado la posibilidad de tener plantaciones en tiempos más cortos, protegidas de bacterias y hongos, y con mayor contenido de THC. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. op. cit. p. 6 [consulta: 20 noviembre 2017]

<sup>148</sup> Las semillas de marihuana feminizadas son aquellas que producen solo plantas femeninas. Estas variedades pasan por un proceso para este fin: se obliga a una planta femenina a producir plantas masculinas mediante la aplicación de ácido giberélico, que hace que la planta femenina pueda producir semillas que sólo poseen cromosomas femeninos. DELAFERIA. Semillas Feminizadas. [en línea] <https://www.delaferia.cl/shop/semillas/feminizadas/#/> [consulta: 20 noviembre 2017]

<sup>149</sup> Las semillas de marihuana autoflorecientes provienen del cruce de variedades rudelaris con índicas, sativas o híbridos. Gracias a su genética Ruderalis florece automáticamente cuando llega a cierta edad, sin preocuparse de los ciclos luminosos, variando su floración entre los 30 y 45 días. Son variedades en las que su completo ciclo de vida dura de entre 60 a 90 días, independientemente sea cultivada en interior o exterior. DELAFERIA. Semillas Autoflorecientes. [en línea] <https://www.delaferia.cl/shop/semillas/autoflorecientes/#/> [consulta: 20 noviembre 2017]

<sup>150</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. op. cit. p. 11

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 14

ansiedad, percepción alterada de la realidad, y en ciertas situaciones, estados de pánico y alucinaciones.<sup>152</sup> A esta última situación se le conoce vulgarmente como “la pálida”, un estado en donde la persona quien ha consumido cantidades excesivas de cannabis, y/o mezclado junto a otras sustancias tales como alcohol, se torna pálida, tiene sensación de náuseas, mareo, pudiendo vomitar. A estos efectos físicos, le pueden seguir ciertos efectos psicológicos tales como ansiedad, cuestión que puede derivar en una crisis de pánico como fue mencionado, o inclusive un estado de paranoia.<sup>153</sup>

Los efectos del cannabis al igual que cualquier otra droga si representan potenciales riesgos a la salud, la diferencia es que la planta además puede ser utilizada con fines medicinales, por ejemplo, en el tratamiento para el dolor de personas con cáncer.<sup>154</sup> Pese a esto, el cannabis ha de cargar un estigma no correspondido, su asimilación con la marihuana prensada o ‘paraguayo’, una sustancia que si bien contiene cannabis, lo posee en cantidades bajas, siendo adulterada y mezclada con otras sustancias como petróleo, excrementos, neoprén, alquitrán, etc. Esto se realiza con el fin de abundar la sustancia y distraer la fiscalización de los agentes policíacos, generando una sustancia de muy baja calidad, altamente riesgosa para los consumidores, a un precio relativamente bajo, pero igualmente atractivo para el mercado criminal.<sup>155</sup>

#### 4.2 Presencia y consumo del cannabis a nivel mundial.

Actualmente, y según cifras del Informe Mundial de Drogas, en el período 2010-2015, las plantaciones de cannabis se encuentran presentes en el territorio de 135 países, lo que cubre a un 92% de la población mundial.<sup>156</sup> El tráfico de cannabis en forma de

---

<sup>152</sup> SENDA. Marihuana. [en línea] <http://www.senda.gob.cl/prevencion/informacion-sobre-drogas/marihuana/efectos-de-la-marihuana> [consulta: 21 noviembre 2017]

<sup>153</sup> PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. Pálida: Qué hacer en caso de problemas. [en línea] Programa de Autocuidado en Drogas para Estudiantes de la Universidad Católica (PADEU). <[http://padeu.saludestudiantil.uc.cl/index.php/saber-mas?task=verItem&id\\_item=34&vista=sabermas](http://padeu.saludestudiantil.uc.cl/index.php/saber-mas?task=verItem&id_item=34&vista=sabermas)> [consulta: 21 noviembre 2017]

<sup>154</sup> LONG, G. 2014. Chile, pionero en marihuana medicinal en América Latina. [en línea] BBC en Internet. 29 de octubre, 2014. <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/141029\\_salud\\_chile\\_marihuana\\_cannabis\\_legal\\_medicina\\_egn](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/141029_salud_chile_marihuana_cannabis_legal_medicina_egn)> [consulta: 21 noviembre 2017]

<sup>155</sup> STUARDO, S. 2015. Marihuana prensada: El lado negro de la hierba canábica. [en línea] BioBioChile en Internet. 5 de septiembre, 2015. <<http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/09/05/marihuana-prensada-el-lado-negro-de-la-hierba-canabica.shtml>> [consulta: 24 noviembre 2017]

<sup>156</sup> OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2017. Market Analysis of Plant-Based Drugs. [en línea] mayo 2017. <[http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_3\\_Plantbased.pdf](http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_3_Plantbased.pdf)> p. 37 [consulta: 25 noviembre 2017]

marihuana se caracteriza por ser intrarregional, en Norteamérica por ejemplo, el origen más frecuente de cargamentos transnacionales incautados proviene de México, pese a ello, Estados Unidos tiene una producción mayor de marihuana, la diferencia es que ella es para consumo doméstico y no para exportación. En Sudamérica, el Caribe y América Central, el origen más frecuente de marihuana son Colombia y Paraguay. En Europa en tanto, se informa que el origen de la marihuana para el tráfico proviene de Países Bajos y Albania.<sup>157</sup>

El tráfico de resina de cannabis, a diferencia del tráfico de marihuana, es interregional, y se informa que su fuente de origen es principalmente Marruecos, al que le sigue Afganistán, El Líbano, India y Pakistán, siguiendo una ruta desde el Norte de África hacia Europa.<sup>158</sup>

Como fue visto en el capítulo segundo, el cannabis se encuentra tanto en la Lista I como Lista IV de la Convención de 1960, junto a sustancias como la cocaína o la heroína, hecho que da cuenta del estigma que esta sustancia ha cargado desde el primero de los instrumentos internacionales que regulaba la materia de drogas. Pese a su condición de sustancia ilícita, el cannabis es por lejos la droga más consumida en el mundo.<sup>159</sup> Según datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se estima que para el año 2015, 183 millones de personas habrían reportado haber consumido al menos una vez cannabis en el año anterior, lo que aproximadamente representa a un 3.8% de la población mundial. Para 1998 en tanto, dicha cifra se estimaba en un 3.4% de la población mundial, lo que revela un consumo que ha aumentado de forma leve pero sostenida en el tiempo.<sup>160</sup> El mismo informe señala que 35 millones de personas declaran haber consumido el año anterior opioides, 18 millones opiáceos, y 17 millones cocaína<sup>161</sup>, cuestión que hace que el consumo de cannabis casi triplique el consumo total de las otras sustancias.

---

Estos datos se obtienen desde indicadores directos, compuesto por cifras de cultivos de cannabis detectados, así como las plantaciones erradicadas, y de indicadores indirectos, compuesto por cifras de plantas de cannabis incautadas, por la producción nacional de cannabis indicada como la fuente de las incautaciones, etc.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 37

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 37

<sup>159</sup> Ver gráfico 7 en Anexo.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 41

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 11

### 4.3 Reevaluación de los peligros del cannabis y otras sustancias.

A primeras, el alto consumo de cannabis habría de ser preocupante dado que, al ser una sustancia ilícita, su consumo habría de aparejar altos riesgos a la salud de los individuos y un potencial peligro a la sociedad. Dicho esto, un informe elaborado el 2007 se concentró en estudiar una amplia gama de sustancias, tanto lícitas como ilícitas, para determinar los efectos dañinos que estos generan. “Hay tres factores principales que en conjunto determinan el daño asociado con el potencial uso abusivo de drogas: el daño físico causado al consumidor por la droga; la tendencia de la droga a generar dependencia; y el efecto del uso de la droga en las familias, comunidades, y en la sociedad.”<sup>162</sup>

Los distintos expertos convocados otorgaron una puntuación en los criterios antes señalados, 0 significa que no existe riesgo, 1 que existe un riesgo bajo, 2 que existe un riesgo medio, y 3 que existe un riesgo altísimo.<sup>163</sup> El gráfico<sup>164</sup> además de presentar las puntuaciones según peligro de las distintas sustancias, indica mediante colores el grado de fiscalización que los instrumentos internacionales les han dado a las mismas.<sup>165</sup> De aquí se extraen conclusiones interesantes, como el hecho de que el alcohol tenga una de las puntuaciones más altas de todas las sustancias consideradas, o que tanto dicha sustancia como el tabaco se posicionen por sobre el

---

<sup>162</sup> NUTT, D., “et al”. Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *The Lancet*, 2007, vol. 369, no 9566, p. 1047-1053.

<sup>163</sup> Las tres categorías principales fueron subdivididas en tres parámetros, formando así nueve parámetros a los cuales los expertos asignaban una puntuación, la que finalmente genera un promedio indicando su grado de peligrosidad. La categoría de daño físico se dividió en daño a corto plazo (toxicidad), entendido como aquel provocado por una sola ingesta o varias ingestas en un periodo corto de tiempo, el daño crónico, que es aquel provocado por la ingesta sostenida en el tiempo de determinada sustancia, y el daño por la administración intravenosa de la sustancia, que es aquel particular peligro que revisten drogas como la heroína (contagio de enfermedades como el VIH, por ejemplo). La categoría de dependencia se dividió en la “intensidad del placer” provocado por la ingesta de la droga, la dependencia psicológica que aquella puede crear, y finalmente la dependencia física que genera. Finalmente, la categoría de daño social se dividió en daño por intoxicación, entendido como las externalidades que dicho estado puede generar, por ejemplo, un accidente de tránsito producido por un conductor o un peatón ebrio, otros daños sociales, como el vínculo entre el consumo de determinada sustancia y la criminalidad, y los costos en salud del tratamiento de consumidores. *Ibidem*, p. 1049

<sup>164</sup> Ver gráfico 8 en Anexo. COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS. 2011. LAS DROGAS: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas. [en línea] junio 2011. [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP\\_WaronDrugs\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf) p. 12 [consulta: 26 de noviembre 2017]

<sup>165</sup> Las sustancias en verde son aquellas consideradas altamente peligrosas y, además, fuertemente fiscalizadas por los instrumentos internacionales, aquellas en verde claro presentan riesgos moderados además de contar con sistemas de fiscalización más laxos, las sustancias en amarillo presentan bajo riesgo y sistemas de fiscalización igualmente laxos, mientras que las sustancias en blanco no están sujetas a controles internacionales como las otras sustancias.

cannabis en cuanto al grado de peligrosidad que revisten.<sup>166</sup> También se aprecia que las puntuaciones de la heroína y la cocaína son las más altas, siendo su consumo un grave peligro para el individuo y la sociedad. Lo que resulta curioso de lo anterior, es que otras drogas como el cannabis, el LSD o el éxtasis, tengan comparativamente puntuaciones mucho más bajas en cuanto a su potencial daño y, aún así, sean catalogadas a un mismo nivel de peligrosidad que las primeras en relación con su tratamiento en los convenios internacionales. Finalmente, al ver los resultados del estudio y la peligrosidad que les otorgan a las distintas sustancias, contrastado con el tratamiento de los convenios internacionales a estas, es posible apreciar una disonancia tremenda en el sistema de clasificación existente hasta el momento, el cual requiere una reevaluación a modo de mitigar de forma más eficiente, el daño que las drogas generan.

#### 4.4 Impacto y evaluación del mercado de cannabis a nivel mundial y nacional.

Para el año 2014, y como se observa en la tabla, se estima que el mercado de cannabis generó entre 183 a 287 billones de dólares, lo que representa aproximadamente un 40% de los ingresos del mercado mundial de drogas.<sup>167</sup> Esta situación es esperable en tanto el cannabis es la sustancia ilícita más ampliamente consumida por el mundo, ello porque su cultivo es posible tanto en interiores como en exteriores, además de poder consumirse de forma natural (a diferencia de la cocaína y el proceso químico para obtenerla), lo cual instala su presencia prácticamente en todos los rincones del planeta. Pese a ser el mercado que más dinero genera, no es la sustancia más lucrativa, ya que al recordar la cantidad de usuarios de distintas sustancias ilícitas, existirían 184 millones de personas quienes han consumido cannabis, en cambio quienes han consumido cocaína apenas alcanzan las 17 millones de personas, y aún representando tan solo una décima parte de los usuarios de cannabis, el mercado de cocaína genera entre 94 a 143 mil millones de dólares, la mitad del dinero que genera el mercado de cannabis. Jugando un poco con las matemáticas, si la cantidad de

---

<sup>166</sup> Cabe tener en cuenta que, ya que el alcohol y el tabaco son sustancias lícitas, su consumo ha de superar con creces el del cannabis, lo que podría alterar, por ejemplo, el parámetro de daños sociales que estos generan, como los costos en salud. Sin embargo, ello no obvia a que estas sustancias tengan igualmente puntuaciones altas, y que, en contraste, el cannabis tenga una valoración de peligrosidad relativamente baja y que, pese a ello, cuente con los más fuertes sistemas de fiscalización y una valoración de peligrosidad altísima según las normas internacionales. NUTT, D., op. cit. p. 1051

<sup>167</sup> Ver tabla 1 en Anexo. MAY, Ch. 2017. Transnational Crime and the Developing World. [en línea] mayo 2017. <[http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational\\_Crime-final.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf)> [consulta: 27 noviembre 2017]

usuarios de cocaína fuera el doble, es decir, unos 34 millones de personas, el mercado de cocaína generaría las mismas ganancias que el mercado de cannabis, y para ello le bastaría contar con tan solo una quinta parte de los usuarios de dicha sustancia.

Del ejercicio anterior, y de los datos antes expuestos, es posible inferir ciertas ideas para generar un contraste aún más fuerte entre ambas sustancias. Caricaturizando un poco el proceso de producción de cannabis, se reduce al cultivo de una planta, si bien se requieren ciertos materiales y cuidados especiales para tener una cosecha de calidad en tiempos razonables, potencialmente cualquier persona podría producirla. Con la cocaína en cambio, se requiere de conocimientos específicos y del uso de productos químicos para su producción, cuestión que genera una serie de dificultades que para una sola persona serían imposibles de sortear, por consiguiente, se requeriría de una unidad organizativa para este propósito. En otras palabras, se requeriría de una banda delictiva para su creación.

Al ser ambas sustancias ilícitas, tanto el productor de cannabis como el de cocaína estarían cometiendo ilícitos, pero mientras que el perfil de un productor de cannabis podría ser meramente de consumidor, el perfil de un productor de cocaína siempre sería de traficante, ya que montar la operación de producción sería necesariamente para lucrar con esta, no así respecto del consumidor de cannabis. Dicho esto, no todo consumidor de cannabis estaría dispuesto a autoabastecerse de la sustancia, por lo que habría de vincularse al mercado negro para ello, generando un incentivo para este último de producir. Esto crea serias distorsiones económicas, ya que el mercado negro de cannabis genera incentivos tanto para bandas de narcotraficantes como para pequeños traficantes por suplir la demanda, y si bien la ilicitud de ambas conductas es igualmente reprochable, los esfuerzos dirigidos a perseguir y castigar una u otra actividad resultan ser poco eficientes desde una óptica de combate contra el crimen.

Detener a un productor de cannabis, quien podría tener 10 o más plantas en su domicilio, no representa un gran golpe al mercado negro de cannabis, como tampoco una modificación sustancial de la oferta, como él podría haber cientos, y los gastos en movilizar todo el aparato institucional para identificar, detener, juzgar y finalmente encarcelar a estos individuos resultan en excesivo onerosos para un resultado tan poco trascendente. Lo anterior desvía tanto los recursos como la atención de las fuerzas policiales respecto de aquellos que sí la merecen, las bandas de

narcotraficantes, quienes representan una real amenaza a la sociedad. Estas bandas no solo comercializan una droga, como podría ser el cannabis, sino que diversifican su oferta al incluir sustancias de gran peligrosidad como cocaína o pasta base, hecho que pone a los consumidores en un peligro aún mayor, pudiendo tener acceso a drogas muchísimo más perniciosas. Sumado a lo ya dicho, los narcotraficantes al asumir los costos de su actividad -riesgos y posibilidad de ser apresados- despliegan una serie de mecanismos para mantenerse impunes, como la compra de armas de fuego o el pago de sobornos a funcionarios públicos, cuestiones que representan algunas de las consecuencias más nefastas en la guerra contra las drogas, la violencia y la corrupción. Lo aquí expuesto denota las diferencias entre uno y otro tipo de oferente, y de alguna forma evidencia por qué el trato no habría de ser el mismo, en definitiva, la persecución de los pequeños productores no ayuda concretamente a combatir los daños generados por las drogas, daños que en caso del cannabis resultan de sumo cuestionables como se observó previamente, resultando ineficiente en su afán de atacar la oferta.

Ya que el incentivo en ambos tipos de oferentes son las altas ganancias que genera la actividad, una posible solución estaría en legalizar y reglar el mercado de cannabis, disminuyendo las ganancias y eliminando los incentivos.

Una opción sería entregar el monopolio de ventas de cannabis al Estado, legalizando a su vez el cultivo de cannabis para consumo propio, imponiendo ciertas exigencias sobre dichos productores, como un límite máximo de plantas, etc. Lo anterior tiene como función captar a los consumidores del mercado negro de cannabis con el objetivo de que se trasladen al mercado lícito, dejando la opción de cultivar a aquellos que así lo deseen, pero sujeto a ciertas restricciones.

Para que el Estado pueda comercializar cannabis, habría de costear de distintas formas la cadena de producción, desde el cultivo, pasando por el envasado, luego la distribución y finalmente su comercialización, lo que ciertamente implicaría elevados gastos. Dependiendo del objetivo de política pública –de salud, económico, seguridad, etc.- que se haya propuesto, bien podrían valer dichos costos, por ejemplo, disminuyendo los efectos nocivos que la marihuana comercializada en la calle genera –suele mezclarse con aditivos para abundar además de generar dependencia-, reduciendo las ganancias del narcotráfico –afectando su financiamiento y

funcionamiento-, entre otros. En el mediano y largo plazo, no habría forma de que los narcotraficantes sean competitivos, ya que en frente tendrían al Estado y sus recursos, quien podría determinar un precio del cannabis muy por debajo de aquel transado en el mercado negro, haciendo que los consumidores opten por la vía más económica, menos riesgosa, y de calidad. Si a esta estrategia se mantienen las penas asociadas al narcotráfico, el riesgo derivado de la actividad sería demasiado alto frente a unas ganancias excesivamente mermadas, desincentivando a las bandas a comercializar cannabis, y expulsando definitivamente del mercado a los pequeños productores.

Lo anterior sin duda significaría un avance tremendo en la política de drogas y la percepción de la ciudadanía frente al cannabis, desplazando buena parte del consumo desde la clandestinidad a la legalidad, pese al fuerte acento paternalista que tendría esta opción. El consumo de cannabis si representa un peligro, pero dicho peligro no es tan distinto de aquel causado por otras sustancias que son legales, como el alcohol o el tabaco, sin embargo, la venta de estas sustancias sujeta a ciertas restricciones es controlada por el mercado mediante la competencia, no mediante un monopolio. Esto implica una posición moral por parte del Estado, como garante de la salud y seguridad en relación con el consumo de cannabis, siendo el único autorizado para proveer de esta sustancia 'dañina' a los ciudadanos, ejerciendo un control directo sobre el mismo, lo cual es legítimo desde una perspectiva de política pública, pero ineficiente desde un punto de vista económico. Sumado a los gastos en que habría de incurrir el Estado para instalar su mercado, estaría la dificultad de determinar la cantidad por ofrecer al desconocer con certeza la demanda, a esto se añade lo complejo de la cobertura, entendiendo que el Estado habría de posicionarse a lo largo y ancho del país para abastecer a los consumidores, hechos que pueden generar escasez, incentivando al mercado negro a suplir dicha carencia.

## **CAPÍTULO V. LA MARIHUANA EN URUGUAY**

### 5.1 La discusión sobre la regulación de la marihuana en el Uruguay: viendo las cosas desde otro ángulo

Uruguay, al igual que el resto de países latinoamericanos -y ciertamente del mundo entero-, ha tenido que lidiar con el flagelo de las drogas, tanto por el peligro que representa el consumo problemático de los usuarios, como los problemas aparejados de la prohibición, el narcotráfico, la violencia, la corrupción, entre otras. Alineado con el paradigma internacional, es parte de todas las grandes convenciones en materia de drogas que prohíben la producción y el tráfico ilícito de las mismas.

Para el año 1998, el Secretario de Estado del Uruguay, sr. Alberto Scavarelli, se dirigía a la Asamblea General de Naciones Unidas reafirmando las medidas a tomar para lidiar con el problema: fiscalización de la comercialización de equipos técnicos con los que se puede fabricar droga, fortalecimiento de la cooperación judicial internacional, particularmente en la comisión de delitos de lavado de dinero, erradicación de los cultivos ilícitos destinados a la producción de drogas y la posterior suplantación por cultivos lícitos, entre otras.<sup>168</sup>

Como vimos en capítulos anteriores, el tenor de dicha Asamblea no fue sino la reafirmación de un modelo prohibicionista que, pese a no haber dado grandes resultados a casi 40 años desde su inicio, se llenó de grandes consignas que en los años venideros se verían fuertemente cuestionadas por la realidad imperante, el narcotráfico no había sido detenido, y el nivel de consumidores seguía aumentando de forma alarmante.

A tan solo 3 años de la Asamblea General y de las palabras proferidas por el Secretario de Estado Alberto Scavarelli, el Presidente de Uruguay Jorge Batlle causó gran polémica al hablar de la posibilidad de “legalizar las drogas”:

“Este finalmente es un problema económico que tiene repercusiones en todo lo demás, en la cuestión moral, en la cuestión familiar, en el desarrollo de los seres humanos y de los jóvenes particularmente. Pero aquí es un

---

<sup>168</sup> NACIONES UNIDAS. 1998. Tercera Sesión Plenaria Asamblea General. 8 de junio, 1998. Nueva York. p. 3

problema económico. Si ese polvito (la cocaína) valiera diez centésimos no habría organizaciones dedicadas a recoger mil millones de dólares.”<sup>169</sup>

Este viraje discursivo con trasfondo liberal, no fue bien acogido en las esferas políticas a raíz de la inexistencia de una discusión que generase consenso tanto al interior como fuera de su propio partido, respecto a cómo enfrentar mejor el asunto de las drogas. Pese a lo anterior, si generó un impacto en las ideas que inspirarían las políticas que desde entonces implementaría la Junta Nacional de Drogas<sup>170</sup>, trabajar con la sociedad civil para informar a la población de los peligros que representaba el consumo: “El cambio de eje fue no hacer hincapié en si el consumo de drogas está bien o está mal, sino en dar información.”<sup>171</sup> La discusión que siempre había estado enquistada a un plano moral, se trasladaba a uno de carácter científico, social y cultural, haciendo partícipe a buena parte de la población de esta temática, a modo de informar íntegramente a estos de lo pernicioso que es el abuso de drogas. Como bien señala Leonardo Costa<sup>172</sup>:

“Había que empezar a trabajar una idea donde el consumidor pasara a ser el centro de la política, donde se reconociera al consumo problemático o no problemático. Lo que no podía pasar más era la discriminación, ni disfrazar un consumo como una patología que merece un castigo moral. La política basada exclusivamente en la represión al narcotráfico, que también había que hacerla, tomaba al consumidor como parte de una cadena y pensaba que había que salvarlo en función de un abstencionismo absoluto.”<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> GARAT, G. 2015. El camino. Cómo se regulo el Cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales. Friedrich Ebert Stiftung/Junta Nacional de Drogas: Montevideo. p. 16

<sup>170</sup> Organismo dependiente de la Presidencia de la República de carácter interministerial, encargado de definir las líneas políticas en las distintas áreas en lo que hace a reducción de la demanda, control de oferta y lavado de activos, sistematización de estudios, información e investigación, tratamiento y rehabilitación, comunicación, debate público y académico. JUNTA NACIONAL DE DROGAS. Cometido de la JND. [en línea] <[http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?view=article&catid=1%3AJunta-nacional-de-drogas&id=2%3Acometido-de-la-jnd&format=pdf&option=com\\_content&Itemid=5](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?view=article&catid=1%3AJunta-nacional-de-drogas&id=2%3Acometido-de-la-jnd&format=pdf&option=com_content&Itemid=5)> [consulta: 5 marzo 2018]

<sup>171</sup> GARAT, G. op. cit. p. 16

<sup>172</sup> Ex presidente de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay.

<sup>173</sup> GARAT, G. op. cit. p. 17

## 5.2 El Sistema de Regulación del Cannabis.

Con la promulgación de la ley 19.172, se crearía el Instituto de Regulación y Control del Cannabis, que conforme al artículo 17 de dicho instrumento, sería una persona jurídica de derecho público no estatal que tendría como fin:

“(...) regular la plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y dispensación del Cannabis (...) promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y daños asociados al uso problemático de Cannabis y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y la presente reglamentación, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales atribuidas a otros organismos y entes públicos.”<sup>174</sup>

Junto a lo anterior trabajaría de forma coordinada con la JND, quien fijaría la política nacional, a lo cual el IRCCA prestaría asesoría.

Sumado a esta ley también existen decretos, reglamentos y protocolos que completan el marco que regula los modos para producir y/o acceder al cannabis: mediante cultivo doméstico, aquel producido por los clubes de membresía, y aquel dispensado por farmacias autorizadas. Es importante indicar que está prohibido acceder al cannabis por más de una vía, siendo además incompatible al haberse alistado ya en alguno de los registros respectivos.

En cuanto al cultivo doméstico, como señala el artículo 14: “(...) aquel realizado por personas físicas que, estando destinado al uso personal o compartido en el hogar, no supere las seis plantas de Cannabis de efecto psicoactivo, por cada casa-habitación y el producto de la recolección de la plantación no supere los 480 gramos anuales (...) se considera planta de Cannabis de efecto psicoactivo, la planta hembra del Cannabis que presente sumidades floridas.” Sólo podrán ser titulares de un cultivo las personas físicas, mayores de edad, que sean ciudadanos uruguayos naturales o legales, o quienes acrediten su residencia permanente en el país, según los requisitos que establezca el IRCCA, además de tener que estar inscritos en el Registro del Cannabis en la Sección Cultivo Doméstico.

---

<sup>174</sup> INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS. Creación del IRCCA. [en línea] <<http://www.ircca.gub.uy/creacion-del-ircca/>> [consulta: 5 marzo 2018]

Respecto de los Clubes de Membresía, estas son organizaciones que han de constituirse bajo la forma de Asociaciones Civiles, habiendo de tramitar la aprobación de sus estatutos y el reconocimiento de su personería jurídica ante el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura. Su objetivo es la plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de cannabis destinado al uso de sus miembros, además de comprender actividades de divulgación, información y educación enfocada en el consumo responsable, exclusivo para sus integrantes. Todas estas actividades sólo podrán ser desarrolladas en la Sede Única con que cuente el Club, estando prohibido su desarrollo en otros lugares.

Los Clubes han de contar con un mínimo de quince miembros y un máximo de cuarenta y cinco, quienes han de cumplir los mismos requerimientos que quienes tienen cultivos domésticos, pero han de inscribirse en el Registro de Cannabis en la Sección Clubes de Membresía. El número máximo de plantas cultivables es de noventa y nueve, y al igual que con el cultivo doméstico, el límite de producción y acopio para ser entregado a cada socio es de 480 gramos anuales, lo cual ha de quedar registrado y entregado al IRCCA, que dispondrá de los excesos en la producción.

Para cerrar el sistema creado por el Estado para regular el cannabis, están las farmacias adscritas a este sistema, las cuales han de contar con una licencia especial otorgada por el IRCCA. Las Farmacias de primera categoría y comunitarias a las que hace referencia el decreto reglamentario del Decreto- Ley N° 15.703 de 1985, autorizadas por el Ministerio de Salud Pública, son las únicas que pueden comercializar y entregar de forma informada el cannabis de uso psicoactivo, para lo cual han de cumplir los términos y condiciones exigidos por el IRCCA, que podrá hacerles entrega de la licencia, inscribiéndoles en el Registro del Cannabis Sección Farmacias. El cannabis no podrá guardarse/conservarse en lugares donde se exponga al público, sino en lugar restringido y ojalá asegurado.

Las personas que deseen adquirir cannabis por esta vía han de cumplir iguales requisitos que quienes cultiven, o aquellos que sean parte de Clubes, la diferencia radica en que han de inscribirse en la Sección de Adquirentes de Cannabis. Para hacer uso de esta facultad han de concurrir de forma personal a la farmacia adscrita, estando expresamente prohibido adquirirlo fuera del recinto, mediante internet o vía telefónica. El máximo de adquisición semanal es de 10 gramos, con un tope de

adquisición mensual de 40 gramos, manteniendo así el límite anual adquirible por una persona, 480 gramos. Para lo anterior han de acreditar su identidad mediante huella dactilar.

El sistema de registro ha causado gran polémica por considerarse una afrenta a la libertad de las personas, al identificar a los cultivadores, miembros de clubes, y adquirentes en farmacias, información que se cree podría ser utilizada en contra de los consumidores para negarles posibilidades de empleo, perseguirles policialmente, etc., planteado de otra forma, mantener la criminalización del consumidor. Dichas críticas, al tenor de la ley, no gozan realmente de gran sustento más que una cierta paranoia por lo que representa el control estatal, ya que la identidad de quienes estén en los distintos registros tiene carácter anónimo y privado, además de considerarse como datos sensibles. Estos datos tienen un tratamiento especial y se encuentran protegidos de ser manipulados, a excepción que el titular otorgue su consentimiento expreso y escrito, pudiendo además solicitar su eliminación de determinado registro o poder accionar legalmente en caso de que estos sean mal utilizados.

### 5.3 Dificultades y resultados en la aplicación de la ley.

La puesta en marcha de la normativa diseñada para reglar el consumo de cannabis habría de pasar por distintas etapas, teniendo que sortear diversas dificultades además de recibir varias críticas. La primera etapa fue en cuanto a los cultivos domésticos y la creación de los “Clubes Cannábicos”, esta responde a la demanda que desde hace mucho tenían distintas asociaciones del Uruguay, tales como: PlantaTuPlanta, ProDerechos, la Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabicos, entre otros.<sup>175</sup> Su consigna era detener la criminalización de los usuarios habituales de cannabis que pese a tener el derecho de consumir, no lo tenían para abastecerse de la sustancia, cuestión por cierto contradictoria, y que llevó a muchos de estos a estar tras las rejas cargando el estigma de delincuentes. Hoy en día el número de personas que posee licencia para cultivar es superior a las 8.000, en tanto que el número de licencias para los clubes supera los 80.

Estas medidas serían ineficaces en combatir el narcotráfico si no existiesen mecanismos a través del mercado por los cuales acceder al cannabis, objetivo que la ley pudo recién cumplir en 2017, a más de tres años desde la publicación de la ley.

---

<sup>175</sup> GARAT, G. op. cit. p. 30

El 19 de julio de 2017 inició la venta oficial de cannabis expendida por farmacias con licencia, la marihuana comercializada tendría un valor de 1,30 dólares el gramo<sup>176</sup>, consistiendo solo en flores de cannabis -cogollos-, existiendo dos variedades, la “Alfa I” y “Beta I”, ambas con un nivel medio/bajo en concentración de THC -un poco más del 2%-<sup>177</sup>. La primera tendría predominancia indica, con un 7% de CBD, en tanto que la segunda tendría predominancia sativa, con un 6% de concentración de CBD. Esta situación le valió la crítica de la presidenta de la Sociedad de Endocannabinología del Uruguay, Raquel Peyraube quien declaraba: "No pega nada (...) Es una pena que la ley se haya peyorizado de esta manera, porque en los papeles era buena. Esto responde a la lógica sanitarista y puritana del Ministerio de Salud Pública (...)"<sup>178</sup>. La crítica fue hecha debido a que la poca concentración de THC no cumple el rol de instar a los usuarios a cambiarse desde el mercado ilegal al legal, ya que la sustancia no provocaría los efectos psicoactivos deseados, encontrándose en concentraciones mayores en el mercado ilegal, resultando inefectivo el objetivo propuesto. Esta situación fue resuelta al poco tiempo con la incorporación de dos nuevas variedades, “Alfa II” y “Beta II”, que pueden llegar a tener concentraciones del 9% de THC<sup>179</sup>, haciéndolas más potentes y entrando a competir realmente con la marihuana que circula en el mercado ilegal, para así captar a dichos usuarios.

Otra de las críticas que ha debido sortear la regulación es la dificultad en el acceso a la sustancia por parte de los usuarios, existiendo desabastecimiento, mala distribución, y pocos puntos de venta a lo largo del país. En un inicio eran 16 las farmacias a lo largo del país habilitadas para entregar cannabis, y para aquel

---

<sup>176</sup> CUÉ, C. y MARTÍNEZ, M. 2017. Uruguay revoluciona la política de drogas mundial con la venta de marihuana en farmacias. [en línea] El País en Internet. 1 de julio, 2017. <[https://elpais.com/internacional/2017/07/01/america/1498915815\\_792114.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/01/america/1498915815_792114.html)> [consulta: 10 marzo 2018]

<sup>177</sup> Para el año 2013, se estimaba que los 25 gramos de marihuana prensada costaban 19,4 dólares, lo que significa que el valor de un gramo es de 0,78 dólares, si a dicho precio le aplicásemos el proceso inflacionario, resultaría que al año 2017 no debiesen ser más de 0,4 dólares de diferencia entre el gramo de prensada, y un gramo de marihuana estatal, una diferencia minúscula si estamos hablando de dos sustancias que cumplen el mismo rol pero que difieren sustancialmente en cuanto a calidad. LA REPÚBLICA. 2013. La flor de marihuana en el mercado sale \$60 el gramo. [en línea] La República en Internet. 8 de agosto, 2013. <<http://www.republica.com.uy/precio-de-la-marihuana/>> [consulta: 10 marzo 2018]

<sup>178</sup> EL OBSERVADOR. 2017. La marihuana legal "no pega nada", según especialista. [en línea]. El Observador en Internet. 13 de julio, 2017. <<https://www.elobservador.com.uy/la-marihuana-legal-no-pega-nada-segun-especialista-n1096850>> [consulta: 10 marzo 2018]

<sup>179</sup> MARTÍNEZ, I. 2017. Un repaso por lo que dejó la implementación de la ley de la marihuana en 2017. [en línea] La Diaria en Internet. 29 de diciembre, 2017. <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/12/un-repaso-por-lo-que-dejo-la-implementacion-de-la-ley-de-la-marihuana-en-2017/>> [consulta: 10 marzo 2018]

entonces el número de personas inscritas no superaba los 5.000. Hoy en cambio, son más de 20.000 las personas registradas para acceder a cannabis en farmacias, y para entonces se había reducido el número de estas debido a problemas legales con los bancos en donde tenían cuentas. Sumado a lo anterior, 11 de los 19 departamentos del país -el símil de regiones en Chile-, carecen de lugares donde se expendan cannabis, lo que implica que los usuarios hayan de trasladarse para comprar, siendo un claro desincentivo para cambiarse al mercado legal.<sup>180</sup>

Como ya se mencionó antes, la dificultad en el acceso puede crear distorsiones económicas, instando a cultivadores e inclusive adquirentes en farmacia a revender la marihuana que posean, desviando así las sustancias desde los canales lícitos a los ilícitos. Por esto es menester que el Estado esté presente en todo lugar donde exista un potencial consumidor de cannabis, para así captarlo y cumplir de forma cabal el objetivo de alejarlo del mercado ilícito, entregando así un producto seguro, de calidad, y a un precio justo.

Esta situación es esperable ya que una ley que cambia el paradigma a partir de una iniciativa estatal no puede sino avanzar de forma lenta, cuidadosa y responsable, y aún cuando esto traiga críticas, es coherente con el discurso que sostiene el país, innovar en la estrategia de forma gradual, con tal de hacer frente al narcotráfico y al problema de salud que aqueja a los consumidores.

Pese a los desafíos y críticas de sus detractores, desde aquellos en contra de cualquier tipo de regulación hasta aquellos que pugnan por una legalización total, la ley ha tenido frutos, con tan solo 4 años en vigencia, la regulación le ha logrado quitar el 18% del mercado al narcotráfico. Si recordamos un poco, el valor estimado del mercado de marihuana en el Uruguay era de 30 millones de dólares, así el Estado le estaría privando de casi 6 millones de dólares al mercado negro de dicha sustancia, atacando directamente la base económica de aquellos que se dedican al narcotráfico. El resultado se debe en gran medida a la incorporación de las farmacias al sistema

---

<sup>180</sup> EL OBSERVADOR. 2018. El Estado y empresarios se echan culpas por el faltante de cannabis. [en línea] El Observador en Internet. <<https://www.elobservador.com.uy/el-estado-y-empresarios-se-echan-culpas-el-faltante-cannabis-n1170921>> [consulta: 10 marzo 2018]

de acceso al cannabis, ya que el número de adquirentes en farmacia representa más del 60% del total de personas adscritas.<sup>181</sup>

Las cifras son auspiciosas, si se resuelven los problemas mencionados, particularmente respecto a la disponibilidad y cobertura en la venta de cannabis, es más que posible seguir quitándole terreno al narcotráfico en este mercado, mermando su poder económico para así enfocarse en la calidad de vida de quienes consumen, y más aún, de aquellos que tienen problemas con el consumo.

---

<sup>181</sup> URWICZ, T. 2017. Regulación de la marihuana le quitó el 18% al mercado negro. [en línea] El País en Internet. 1 de diciembre, 2017. <<https://www.elpais.com.uy/informacion/regulacion-marihuana-le-quito-mercado-negro.html>>

## **CAPÍTULO VI. LA MARIHUANA EN CHILE**

### 6.1 Marco normativo de drogas en Chile.

En el marco internacional, Chile es parte de todos los grandes tratados sobre control de drogas. La Convención Única de Estupefacientes de 1961 entró en vigencia el 16 de mayo de 1968, mediante el Decreto 35 del Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto que el Protocolo de Modificación de 1972, entró en vigencia el 28 de noviembre de 1975, mediante el Decreto Ley 1261 del mismo ministerio. El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 entró en vigencia el 3 de noviembre de 1976, mediante el Decreto 570 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Finalmente, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas entró en vigencia el 20 de agosto de 1990, mediante el Decreto 543 del Ministerio de Relaciones Exteriores. La norma que actualmente regula la problemática sobre drogas es la Ley 20.000, que sustituyó la Ley 19.366 sobre Tráfico Ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. La Ley 20.000 entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

### 6.2 La discusión sobre la legalización del cannabis en Chile: cambios desde la institucionalidad y la sociedad civil

Chile a diferencia de otros países latinoamericanos no se caracteriza precisamente por su progresismo o modernidad en cuanto a cambios sociales, así resultó con el divorcio, y el ejemplo más reciente es el tema del aborto. Pese a esto, la discusión sobre la marihuana si pareciese que se instaló de forma más rápida los últimos años. Esto, sin embargo, contrasta fuertemente con los intentos gubernamentales que han intentado disminuir los índices de consumo en la población nacional.

Por el año 2008, el CONACE lanzó una icónica campaña con el slogan: “Vuelve a ser inteligente, no fumes marihuana”<sup>182</sup>. En esta se mostraba a un adolescente realizando actividades cotidianas como hacer hielo o ponerse las zapatillas, cosas que se le dificultaban por consumir marihuana, propagandas que terminaban con algún mensaje sobre los efectos dañinos de esta, haciendo mención del conocido efecto de “puerta de entrada”. Aún cuando el mensaje apuntaba de forma satírica a un público adolescente, llegaba a toda la población, enviando un mensaje erróneo a estos, los fumadores de marihuana se comportan así, lo que lejos de generar un diálogo reflexivo

---

<sup>182</sup> La Tercera. 2008. Lanzan nueva campaña contra drogas: “Vuelve a ser inteligente, no fumes marihuana”. [en línea] 3 de noviembre, 2008. <http://www2.latercera.com/noticia/lanzan-nueva-campana-contra-drogas-vuelve-a-ser-inteligente-no-fumes-marihuana/> [consulta 15 marzo 2016]

e informador, era agresivo para con estos, ya que no promovía el tratamiento sino la abstención, cuestión propia de los modelos prohibicionistas.

Para 2012, el recién creado SENDA<sup>183</sup> lanzó una campaña de gran impacto que tenía como frase: “La droga no solo afecta al que la consume”<sup>184</sup>. En ella se mostraban en videos muy cortos, situaciones de alta violencia como choques, asaltos, agresiones, todas protagonizados por personas consumidoras, que terminaban afectando a inocentes, familiares, peatones, trabajadores, entre otros. El tono y el mensaje del video lo que hacen es criminalizar a los consumidores de drogas, de alguna forma marca más patentemente el estigma que llevan por su condición. Esta es otra campaña con un enfoque errado, porque no es posible criminalizar y a la vez tratar a una persona que es enferma, más aún pretendiendo que cargue culpas, entendiendo que es una víctima al tener un consumo problemático.

En 2015 el tenor de la campaña tuvo un vuelco importante, el slogan de esta era: “Empezar a conversar, eso es lo importante”<sup>185</sup>. Tanto las palabras utilizadas como el video en cuestión plantean una mirada más comprensiva al asunto de las drogas, no como una sátira ni como un demonio, la droga no era un tema tabú como si lo era en las campañas anteriores, era una realidad de la cual había de educarse. Esta si resulta una campaña coherente con los pilares de prevención y educación con tal de reducir la demanda, ya que tanto jóvenes como adultos necesitan herramientas dado que cualquiera está a merced de lidiar directamente con drogas, y para eso tiene que tener información clara que le permita decidir conscientemente de si hacer o no uso de ellas.

Desde el año 2010 en adelante, se vienen realizando anualmente marchas por la legalización de la marihuana, el 2012 en tanto, fue testigo de la primera ExpoWeed, un evento que reúne a personas interesadas en la cultura cannábica, quienes

---

<sup>183</sup> Órgano descentralizado supervigilado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, creado el 2011 por la Ley 20.502.

<sup>184</sup> Emol. 2012. Gobierno presenta nueva campaña para prevenir el consumo de drogas en el país. [en línea] 5 de julio, 2012. <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/07/05/549200/hinzpeter-presenta-nueva-campana-para-prevenir-el-consumo-de-drogas-en-el-pais.html>> [consulta: 15 marzo 2016]

<sup>185</sup> SENDA. 2015. “Empezar a conversar, eso es lo importante”, es la nueva campaña lanzada por SENDA. [en línea] <<http://www.senda.gob.cl/empezar-a-conversar-eso-es-lo-importante-es-la-nueva-campana-lanzada-por-senda/>> [consulta: 15 marzo 2016]

compran semillas y suelen cultivar para consumo propio, cuestión que pese a ser ilegal, no detiene a muchísima gente interiorizada en esta práctica.

### 6.3 Consumo de marihuana a nivel nacional y a nivel latinoamericano

Como se puede observar del gráfico<sup>186</sup>, el consumo de marihuana en Chile ha experimentado un aumento sostenido en el tiempo. En un lapso de 20 años, el número de personas quienes declaran haber consumido al menos una vez marihuana durante su vida casi se ha triplicado, misma cuestión ocurre respecto de quienes declaran haber consumido marihuana durante el último año, así como durante el último mes. En el período 2000-2010, los índices de personas quienes declaran haber consumido marihuana tanto durante el último año como el último mes mostraron una tendencia estable, siendo 2010 un año que registra un descenso respecto los años anteriores además de equiparar las cifras que reflejaba el año 2000. Desde 2010 en adelante, las cifras marcan un notable aumento, respecto de quienes declaran haber consumido alguna vez marihuana, la cifra sube 10 puntos porcentuales, de los consumidores durante el año, más de 6 puntos porcentuales, y de los consumidores durante el mes, 4 puntos porcentuales, estos dos últimos ítems llegan casi a triplicar sus porcentajes en un breve período de 4 años.

Según un informe de la CICAD, Chile es el segundo país latinoamericano que reporta mayores tasas de consumo de marihuana el último año, solo detrás de Uruguay, puestos que se mantienen en los grupos etarios más jóvenes –de 12 a 17 y de 18 a 34 años-. Respecto a los índices de percepción de gran riesgo en el uso ocasional de marihuana, Uruguay presenta los índices más bajos seguido nuevamente por Chile, existiendo una relación inversa entre la percepción del riesgo, y los niveles de consumo, a menor percepción del riesgo, mayores las tasas de consumo. Chile se posiciona por sobre el Uruguay y el resto de los países latinoamericanos en dos ítems, el primero es que la percepción de acceder fácilmente a marihuana en nuestro país muestra altos índices, y el segundo es que los registros nacionales avalan la existencia de una gran oferta de marihuana en suelo nacional, lo que muestra una relación clara entre la amplia presencia de esta sustancia en nuestras calles y su alto consumo.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Ver gráfico 9 en Anexo. OBSERVATORIO CHILENO DE DROGAS. Décimo primer estudio nacional de drogas en población general de Chile. 2014. Santiago: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, SENDA; 2015. p. 17

<sup>187</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. 2015. Informe sobre Uso de Drogas en las Américas 2015. Washington, D.C. págs. 77-79, 81-82

Si bien este informe es de 2015, los datos a partir de los cuales se elaboraron las cifras eran las últimas registradas por cada país hace ya un par de años, en el caso uruguayo 2011, y en el caso chileno 2012.

Estudios recientes señalan que el puesto como mayor consumidor de marihuana en Latinoamérica que detentaba Uruguay fue suplantado por Chile<sup>188</sup>, hecho paradójico al considerar que Uruguay ha legalizado tanto el autocultivo como la venta de cannabis en farmacias y Chile por su parte no, lo que hablaría de un claro fracaso en las políticas de prevención y educación sobre el uso de cannabis en la población, así como el potencial peligro a la salud que significa.

Este fenómeno se puede explicar en parte por la fuerte discusión social que se ha instalado en nuestro país los últimos años, lo que ha implicado un cambio de percepción frente al histórico estigma que ha recibido esta sustancia y los aparentes altos peligros asociados a su uso.

#### 6.4 Evolución en los trastornos asociados al consumo de drogas y cifras de tratamiento y rehabilitación

Dicho lo anterior, esta situación no está desprovista de potenciales consecuencias, ya que un súbito aumento de nuevos usuarios eleva los riesgos ligados a ingerir dosis altas de marihuana, con los efectos que ya se mencionaron, por la probable ignorancia de estos individuos y su falta de experiencia al momento de consumir. Ya que la política de prohibición impide un conocimiento acabado y acucioso sobre las consecuencias del consumo, y tan solo se restringe a condenarlo, genera una disociación entre la realidad social que el país vive, y los objetivos que la ley persigue –disuadir potenciales consumidores-, originando aún mayores riesgos por la falta de información que la comunidad necesita, para que en caso de ser consumidor, pueda serlo en términos responsables e informado del daño que podría causar a su salud –políticas similares a las del alcohol y el tabaco-.

Esta advertencia muestra una correlación con los datos que proporciona la tabla<sup>189</sup>, develando por ejemplo que el porcentaje de consumidores de marihuana que muestran dependencia se ha casi triplicado en el período 2010-2014, y aquellos que

---

<sup>188</sup> MENDIBURO-SEGUEL, A., “et al”. 2017. Attitudes towards drug policies in Latin America: results from a Latin-American survey. *International Journal of Drug Policy*, 2017, vol. 41, p. 10-11

<sup>189</sup> Ver tabla 2 en Anexo. OBSERVATORIO CHILENO DE DROGAS. op. cit. 28

muestran un consumo problemático se ha duplicado en igual período, los índices de abuso de marihuana en tanto solo develan un aumento de 0.4 puntos porcentuales. Datos como estos muestran que la política pública ha de orientar esfuerzos en reducir los efectos nocivos que el consumo de la marihuana puede conllevar, enviando un mensaje en esa dirección, cuestión imposible con una política de prohibición solamente orientada a impedir el consumo, hecho que ya apreciamos no está surtiendo efecto al observar como todos los índices de consumo muestran un alza significativa.

Desde un punto de vista de salud, lo anterior habría de generar preocupación, porque si bien se ha dicho que los peligros del cannabis no son aquellos históricamente señalados, pudiendo inclusive tener usos terapéuticos, su uso abusivo acarrea problemas de salud que han de tener en cuenta sus consumidores, y que, a falta de información fidedigna, los deja en peligro.

Pese a las alarmas que suenan en torno a los incrementos significativos en el consumo de marihuana, los datos que aporta el SENDA y que se ven en la tabla<sup>190</sup>, muestran que, comparativamente, los casos que ingresan a distintos centros de salud por trastornos de consumo de marihuana son bajísimos, apenas un 4,2% del total de personas atendidas, cifras que palidecen respecto de aquellos que ingresan por trastornos relacionados al consumo de alcohol, un 38,7% de los casos, casi diez veces el número de casos por marihuana. Aquel porcentaje solo está por detrás del número de personas atendidas por consumo de pasta base, un 38,9% del total. El tercer lugar en ingresos por consumo de sustancias recae en la cocaína, significando un 16,6%.

#### 6.5 Resultados de los esfuerzos policiales en la aplicación de la ley 20.000

Alejándonos de las cifras en salud, y orientándonos a los resultados en materia criminal, que ha sido el enfoque principal que nuestro país ha adoptado en desmedro de más y mejores políticas de salud en esta materia, resulta necesario apreciar los resultados de tales esfuerzos. Algunas de las críticas hechas a la ley 20.000 se basan en su carácter criminalizador, crítica que ha de orientarse al régimen normativo internacional en materia de drogas, más que a la normativa interna, que no hace sino replicar los mandatos legales de aquellos instrumentos. Lo que sí merece crítica es la

---

<sup>190</sup> Ver tabla 3 en Anexo. SENDA y MINSAL. 2016. Informe Anual 2016: Programa Planes de Tratamiento y Rehabilitación De Personas con Problemas Derivados del Consumo de Drogas Ilicitas u otras Sustancias Estupefacientes o Psicotrópicas tratamiento y rehabilitación. Santiago. p. 13

falta de certeza jurídica que generan las disposiciones de la ley 20.000, al carecer de una distinción clara entre las conductas sancionadas, por ejemplo, la diferencia tráfico-microtráfico, o microtráfico-porte ilegal. Como señalaba el subsecretario del interior, Mahmud Aleuy<sup>191</sup>: “Tiene una estructuración de drogas más duras, más blandas, pero no hace una diferencia exacta entre quién es consumidor y quién es traficante.”<sup>192</sup>

También es poco claro cuando aplica el consumo falta o porte falta, o que circunstancia acredita que la tenencia o consumo es para fines médicos, o para su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo, vacíos todos que ha ido llenando la jurisprudencia con distintos criterios, lo que merma las posibilidades de una buena defensa.

“A la falta de certeza jurídica respecto de las consecuencias penales asociadas a ciertas conductas se suma la alteración de la carga de la prueba que contiene actualmente nuestra legislación, ya que quien señala que porta droga para su consumo personal y próximo en el tiempo debe desplegar toda la actividad probatoria para acreditar que ese porte está efectivamente orientado al consumo. Lo anterior erosiona el estado de derecho. La ley debe ser clara en la definición de las conductas punibles porque, de no hacerlo, además de la lesión que significa para principios básicos de justicia, condiciona la definición de una política criminal en este sentido. Se puede debatir posteriormente cuáles serán los criterios -si cuantitativos o cualitativos- que se utilizarán para determinar en concreto los alcances de la conducta, pero la certeza jurídica no puede seguir ausente de la definición legal.”<sup>193</sup>

Al respecto, la diputada Karol Cariola<sup>194</sup> sostiene:

“Lamentablemente hoy día tenemos una ley, que es la ley 20.000, que es una ley de regulación de drogas, que es una ley que no regula nada... una

---

<sup>191</sup> Subsecretario del Interior gobierno Michelle Bachelet 2014-2018

<sup>192</sup> CHILEVISIÓN. 2014. En la Mira: Narcoempresarios. [en línea] 16 de julio. 2014. [https://www.youtube.com/watch?v=f\\_IaBBV1t2E&t=1510s](https://www.youtube.com/watch?v=f_IaBBV1t2E&t=1510s) [consulta: 20 julio 2017]

<sup>193</sup> SCHUBERT, G. 2014. Las Diversas Dimensiones del Debate sobre la Ley N° 20.000. [en línea] Revista 93 Vol. 10 agosto 2014. p. 7 <<http://www.dpp.cl/resources/descargas/revista93/Revista93n10.pdf>>

<sup>194</sup> Diputada por el distrito 9 en el período 2014-2018, reelecta en el cargo por el distrito 19 por el período 2018-2022.

ley que, por sobre todo tiene una visión castigadora, restrictiva, por sobre una visión de regulación... Porque la ley lo que busca es más que nada, criticar, cuestionar o restringir cierto, el consumo, por sobre el negocio que se ha construido en torno a las drogas, y sobre todo a las drogas más duras, acá se persigue por sobre todo a los cultivadores de cannabis, a los consumidores de cannabis, cuando el problema de fondo está concentrado en drogas como por ejemplo la pasta base.”<sup>195</sup>

Las palabras de la diputada en cuanto a detenciones<sup>196</sup> se ven respaldadas por los datos.<sup>197</sup> Más del 55% de las detenciones son por ‘infracciones menores’ a la ley de drogas, esto es porte o consumo, personas asociadas al lado de la demanda, no de la oferta de drogas. El cultivo por su parte representa un porcentaje no menor de las detenciones, un 6,6%, individuos que no necesariamente representan un peligro a la sociedad o que estén ligados a actividades delictuales como comercio de droga –oferentes-, sino que bien podrían cultivar para consumo personal –demandantes-.

En lo referente a la oferta, solo un 35,6% de las detenciones son por combatir dicho lado del mercado, un 25,7% por microtráfico, y un 9,9% por tráfico, y cabe mencionar que los sujetos quienes cometen el primer delito son sujetos de poca relevancia y fácilmente sustituibles en el negocio. Si bien su captura es necesaria, los esfuerzos habrían de dirigirse a los segundos, que son quienes tienen en su poder el control del mercado y los contactos de quienes ingresan la droga al país.

Las cifras en la tabla<sup>198</sup> muestran que los niveles de incautación de drogas se han mantenido más o menos estables, sufriendo alzas y bajas pero no afectándolas sustancialmente, exceptuando el caso de la cocaína que se duplica en el período considerado. La marihuana es además la droga que registra mayores niveles de incautación, superando tanto a la pasta base como la cocaína. El problema es que se trata de marihuana procesada, de la cual sabemos su composición y cuyos efectos no

---

<sup>195</sup> CHILEVISIÓN. op. cit.

<sup>196</sup> Señalan el número de capturas practicadas por las policías, en el marco de las operaciones por infracción a la Ley de Drogas. Los registros miden la frecuencia de un evento (N° de capturas) y no un número de individuos. Las detenciones se clasifican según la infracción que las origina y que es consignada por el funcionario responsable al momento de producirse el procedimiento (tráfico, porte, consumo). SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO. Informe Nacional. Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N° 20.000 Año 2016. [en línea] febrero 2017. <[http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2017/05/04\\_Informe\\_DROGAS\\_Anuual\\_2016.pdf](http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2017/05/04_Informe_DROGAS_Anuual_2016.pdf)> p. 3

<sup>197</sup> Ver gráfico 10 en Anexo. *Ibidem*, p. 4

<sup>198</sup> Ver tabla 4 en Anexo. *Ibidem*, p. 5

son los mismos que la marihuana o en estricto rigor cannabis, por lo que si representa un serio peligro a sus consumidores, siendo necesaria su incautación. No ocurre lo mismo respecto de las plantas de marihuana que, siendo naturales, producirían los efectos antes visto y además potenciales usos médicos, no pudiendo comparar la marihuana procesada con el cannabis.

#### 6.6 Análisis del fenómeno de consumo de drogas en Chile: la disparidad en el tratamiento de diversas sustancias

Hace un par de líneas atrás, se revisaban las cifras de tratamiento de adictos en torno a cuatro sustancias, alcohol, marihuana, pasta base, y cocaína, de las cuales solo las últimas tres están prohibidas. El alcohol, al contrario, es una sustancia permitida, aún cuando las cifras revelaban que en cuanto al número de personas que se tratan por trastornos derivados del consumo, la pasta base y el alcohol están por igual. ¿Acaso el alcohol y la pasta base generan los mismos daños? La respuesta es negativa, el consumo de alcohol es masivo y ampliamente aceptado, y los riesgos de su consumo son conocidos y aceptados por la sociedad, en cambio el consumo de pasta base es reducido, altamente pernicioso y socialmente marginalizado, por ello se le dan tratamientos diferenciados, pese a que ambas revisten peligro. ¿Por qué entonces la marihuana se sitúa a un mismo nivel que la pasta base y la cocaína? Los criterios que asimilan estas sustancias no parecen tener sustento, las cifras revisadas muestran que los riesgos del consumo de marihuana son tremendamente inferiores, siendo reducido el número de casos problemáticos, pese a que sus consumidores hayan aumentado y de que la percepción en la sociedad esté cambiando, hecho que le asimila más al alcohol que a otras sustancias. Los efectos nocivos del alcohol pueden ser aminorados, se pueden informar los riesgos, se puede advertir el peligro de su consumo a personas jóvenes, en resumidas cuentas, se puede educar a la población. La política de prohibición respecto de la marihuana está mal enfocada porque no ha tomado en consideración los estudios científicos actuales ni las cifras que dan cuenta de que su peligrosidad no resulta ser la históricamente señalada, por ello se requiere optar por alternativas al paradigma tradicional de prohibición, regulando y generando políticas de educación, así como con el alcohol.

El ex presidente Ricardo Lagos<sup>199</sup> quien está a favor de la legalización de la marihuana –o más bien regulación–, sostenía en una entrevista que al igual que pasó con el alcohol en Estados Unidos<sup>200</sup>, la prohibición de la marihuana resulta en un fracaso que a la larga trae más consecuencias negativas que positivas:

“Ahora usted respecto al alcohol, tiene regulaciones. Usted no puede vender alcohol superior a una x graduación, ¿verdad? Nadie le va a vender un alcohol de 70 grados, o de 80 o 90 porque se intoxica. Entonces, distingo, nadie le va a vender un alcohol a menores de edad, es una norma, usted regula (...) Digamos también que tenemos que tener una campaña de prevención intensa. Digamos también que respecto de la marihuana, usted lo legaliza, si usted me pregunta a mí, yo soy partidario del estanco del Estado. El estanco del Estado quiere decir, que la marihuana solo se puede vender en sitios del Estado. Y pruebe, a lo mejor, fíjese después, se puede hacer que se venda hasta en el supermercado si usted quiere, ¿verdad?”<sup>201</sup>.

Lo que señala el ex presidente es que se pueden crear políticas en donde se minimicen los daños por el consumo de drogas, para este caso la marihuana, lo que va en línea con buena parte de lo que ha sostenido la comunidad internacional y en especial Uruguay.

Una respuesta viable al alto consumo de marihuana en nuestro país puede ser la de crear un mercado estatal para proveer la demanda de la sustancia, es falso sostener que una respuesta de mercado excluye la preocupación por la salud de las personas. El Estado no está en la obligación de promover el consumo de la sustancia, por el contrario, puede desincentivar su consumo con un diálogo honesto que informe del peligro de su uso, que primero no criminalice, y segundo no menosprecie la posibilidad del otro de tomar decisiones conscientes. Además, puede contrarrestar a quienes proveen droga dañina a los usuarios, aumentando los estándares de calidad y minimizando las propiedades dañinas de estas sustancias –reduciendo por ejemplo

---

<sup>199</sup> Presidente de la República de Chile en el período 2000-2006.

<sup>200</sup> CHILEVISIÓN. 2016. En la Mira-Narcodictadura, ¿guerra o legalización? [en línea] 27 de julio, 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=w1BGbxBMVs> [consulta: 20 julio 2017]

<sup>201</sup> Ibidem.

los niveles de THC-, con lo que puede atacar la causa de la enfermedad y a quienes la contagian –los narcotraficantes-.

“Y el costo del punto de vista fiscal estoy seguro que es mucho más barato proveer, que el costo de hoy día de luchar infructuosamente.”<sup>202</sup> Esta frase del ex presidente refleja además que un cambio en esta línea mejora la asignación de recursos fiscales, que como vimos anteriormente, están dirigidos mayormente en detener consumidores y pequeños traficantes, los primeros no estarían cometiendo un ilícito y los segundos carecerían de incentivos para actuar criminalmente, con lo que se desplazan recursos para tratar el problema original, los daños a la salud de las personas.

---

<sup>202</sup> *Ibidem*

## **CONCLUSIÓN**

Las razones que pueden explicar el fracaso del modelo prohibicionista y la guerra contra las drogas son múltiples. Si primero nos enfocamos en revisar la historia, es posible afirmar que la elección del modelo no es fruto de un real consenso entre países, sino de una imposición política y moral de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos. Política en tanto era una manifestación de poder de las grandes potencias sobre los países pobres y los subdesarrollados, quienes por la disparidad económica y científica, básicamente aceptaban llanamente los términos que estos señalaban. Esto resulta evidente al tenor de los dos primeros instrumentos, la Convención Única y la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas. La primera era muy rígida y severa respecto de sustancias como el cannabis o la hoja de coca que, aparte de tener usos medicinales, espirituales, culturales, etc., eran producidas por países de Asia, África y Sudamérica. La segunda era mucho más laxa en cuanto al acceso de sustancias precursoras para su fabricación, y también para su distribución, diferencia que se debió al lobby hecho por las empresas farmacéuticas de propiedad tanto estadounidense como europea. Imposición moral en cuanto plasmaba una visión de lo bueno y lo malo desde la propia cultura, la del hemisferio norte en su parte occidental, ello principalmente por miedo a lo desconocido, a aquello que no se comprende del todo bien, que eran justamente esas plantas y sus ‘extraños’ usos. Esta falta de consenso hizo que por ende se aplicase un modelo que no reflejaba bien las distintas cosmovisiones de la comunidad internacional, resultando en un fracaso, a causa de la cual la inutilidad del remedio generó que la enfermedad se propagara.

Otra razón de su fracaso fue por la incorrecta comprensión de su funcionamiento en términos económicos y de mercado, desde no considerar la demanda a desconocer las características del bien prohibido.

Al ser aplicado el modelo prohibitivo, lo que hizo la comunidad internacional fue un intento vano de erradicar la oferta de las sustancias, las cuales pasaron de ser lícitas y comerciables -en su mayoría-, a ilícitas. Ya que el mercado de dichas sustancias ya existía, pero ahora era ilegal, la demanda seguiría existiendo pese a su prohibición dado que las drogas suelen causar dependencia, haciendo que un toxicómano pague cualquier precio por su droga, lo que se conoce en términos económicos como demanda altamente inelástica. Prohibiendo por ende se elevan los precios, mientras

haya menos cantidad ofrecida, o menos oferentes, la cantidad demandada se mantendrá, pagando los demandantes más caro, cosa que a su vez instará nuevamente a más personas a entrar al mercado como oferentes.

Como efecto colateral de la política de prohibición, se crearon grupos delictivos que hicieron de las sustancias prohibidas su negocio, uno de los más rentables del mundo. Ya que la comunidad internacional demoró décadas en tomar en cuenta la demanda como parte del problema, hizo que los narcotraficantes amasaran cantidades exorbitantes de dinero, generando verdaderas empresas del delito con cientos de empleados en sus filas, personas dispuestas a todo con tal de mantenerse en el mercado. Estas organizaciones transnacionales se organizaron mucho antes que la comunidad internacional, penetrando en todas las sociedades del mundo y, debido a la poca colaboración de estos, pudieron transitar libremente, aprovechándose especialmente de los países con menos recursos, los cuales eran fáciles de corromper o ‘secuestrar’ bajo amenazas a funcionarios estatales o figuras políticas, teniendo todo un abanico de delitos a su disposición.

Las luchas emprendidas por los países de forma individual solo cosecharon fracasos, ya que el poder económico, político, social y armamentístico que alcanzó el narcotráfico fue ampliamente subestimado por los Estados, siendo imposible para países pequeños combatir de igual a igual, e ‘imposible’ para países desarrollados intervenir directamente en los países pequeños, por cuestiones de soberanía, aún cuando pudiesen prestar apoyo financiero, técnico, estratégico y militar.

Este escenario generó una respuesta a fines de la década del 2000 que, si bien unía los esfuerzos de los países de la comunidad internacional, lo hacía tarde, con un modelo que había ‘ganado’ tan solo en un frente y con costes altísimos, miles de muertos a causa de la guerra librada, muchísimo dinero invertido, millones de personas que aún sufrían de problema de abuso de drogas, y todo a causa de un enfoque económicamente errado -o que ni siquiera fue analizado-. De forma igualmente tardía pero aún así valorable, se había incluido recién a los toxicómanos como una prioridad en las políticas, destinando mayores recursos a la prevención, educación, tratamiento y reinserción, cuestiones todas que podrían haberse considerado en el pasado si este grupo no hubiera sido estigmatizado y criminalizado.

Por estos mismos años nació un modelo de política centrado en la reducción de daños y riesgos que evidenció rápidamente resultados positivos en los países de Suiza y Portugal, en contraste con lo que había logrado el modelo prohibicionista. En un principio fueron duramente criticados por la comunidad internacional al alejarse del modelo convencional y ‘facilitar’ el acceso a sustancias ilícitas mediante tratamiento con sustitutivos de drogas, acceso a jeringas limpias, ayuda médica para consumir en ambientes higiénicos, etc. Este nuevo modelo se enfocaba en la preocupación original de los tratados, la salud de las personas, olvidando la criminalización, teniendo como resultado descenso en los niveles de mortandad, menores niveles de consumo, mayores tasas de tratamiento, mayor facilidad en la resocialización, etc. Ese mismo período vio el recrudecimiento del modelo prohibicionista en tierra mexicana, el resultado fue un enfrentamiento entre el ejército mexicano y los cárteles de droga, y también enfrentamientos entre las mismas bandas, duplicando la cifra de homicidios, y triplicando la cifra de secuestros. Visto así, no pareciese haber duda de que la radicalización de la guerra contra las drogas solo genera más muerte, en cambio una política reorientada a tratar a los enfermos parece poder funcionar.

Esta evidencia rompió el consenso sobre el modelo prohibitivo, generándose una división en tres grupos, quienes mantienen y radicalizan el modelo prohibitivo, quienes optan por el modelo europeo de tratamiento y reducción de daños, y el híbrido que contempla lo anterior y una eventual regulación de las sustancias, siendo el ícono el cannabis, modelo levantado en Latinoamérica.

El cannabis siempre ha sido demonizado y catalogado como ‘la puerta de entrada a drogas más duras’, una de las razones de por qué pese a ser considerado una droga poco dañina y de poco nivel adictivo, está prohibida. Igualmente ha sido equiparada con otras sustancias como la pasta base o la cocaína, sustancias de muchísimo mayor peligrosidad, comparación injusta y que ha logrado mantener la imagen negativa de esta sustancia. Para muchos la marihuana es una suerte de ‘caja de pandora’ que de ser ‘legalizada’ podría liberar todos los males vinculados a las drogas, incrementar su consumo exponencialmente, iniciar a la gente en drogas más fuertes, etc. Ante dicha paranoia, bien puede afirmarse que la caja de pandora se abrió en el momento en que el presidente Nixon declaró la guerra contra las drogas, a partir de su discurso y la radicalización de las estrategias se cuentan miles de muertos en todo el mundo y la interrogante es hasta cuándo se le pondrá fin a aquella insensatez.

Pese a las críticas, la marihuana ha demostrado ser útil en ciertos tratamientos terapéuticos, uso que difícilmente podamos encontrar en el tabaco por mencionar, y que pese a su peligro está permitido.

La elección del cannabis como sustancia a regular no es para nada arbitraria, es la sustancia ilegal más ampliamente consumida en el mundo y que mayores ingresos genera al mercado ilegal. Muchos grupos de diversas sociedades han clamado por su legalización, pero el riesgo que se le vincula con otras drogas ha pesado demasiado como para seguir adelante. Esta aceptación social, sumado a su carácter ilegal genera que sus consumidores se vinculen al mercado negro para abastecerse, o plantar para tales efectos, actividades todas que son ilegales y que además resultan inseguras, por la falta de información necesaria para hacerlo correctamente, y la posibilidad de consumir sustancias modificadas, como sucede con la marihuana prensada.

La regulación que plantea el Uruguay es un cambio de modelo seguro que si podría ser aplicado en otras realidades en la medida de que se tomen las mismas precauciones. El objetivo del país es sacar a toda la gente que consume del mercado ilegal y desplazarlos al mercado legal, entregándoles un producto de calidad, a un precio bajo, y en condiciones seguras, no expuestos al acceso de drogas más fuertes. Esta regulación fue posible porque el Uruguay instaló una discusión amplia, convocando a toda la sociedad, escuchando no solo a los profesionales, académicos y políticos, sino a las personas de barrio, a mujeres y hombres de todas clases para informar realmente del cannabis, sus beneficios y sus potenciales peligros, generando un verdadero consenso.

La irrupción del Estado en un mercado de cannabis monopolizado hasta el momento por criminales resulta en un competidor que en el largo plazo les desplazaría completamente. Para eso le bastaría asignar un precio levemente superior al de su producción, ya que el objetivo no sería lucrar con el mismo, eliminando el incentivo tanto de pequeños como grandes traficantes de comerciar la sustancia, sumado al desincentivo que significa mantener la actividad, considerando las penas asociadas a ella. Los consumidores naturalmente habrían de elegir el producto de precio inferior, y que otorgue mejor seguridad en cuanto a calidad. Los resultados obtenidos por este modelo en el Uruguay en un plazo relativamente corto son positivos, reducir

casi en una quinta parte los ingresos que el narcotráfico recibe por venta de cannabis es un logro considerable, que difícilmente se consiga solo mediante incautaciones.

Es por esto que sostengo que la regulación mediante el control estatal de la adquisición de cannabis es un método que si podría realizarse en Chile. Nuestro país es el mayor consumidor de cannabis en Latinoamérica, lo que muestra un claro fracaso en la política prohibitiva que hemos llevado como nación.

Regulando el mercado de cannabis al igual que Uruguay, se podría sacar a la gran masa consumidora de las manos del narcotráfico. Lo que hoy en día se hace en Chile es criminalizar a los pequeños consumidores de cannabis, y ese tipo de medidas no sirve para reducir los niveles de consumo, en cambio si la sociedad los visibiliza, es más fácil tratarlos y resocializarlos en la medida que presenten signos de abuso. Por otro lado, los resultados policiales no son lo suficientemente satisfactorios, no por incapacidad de las policías, sino por la inutilidad que muchas veces significa perseguir delitos intrascendentes -como los cultivos indoor-, que no afectan el mercado criminal, y que resultan onerosos para el Estado. Una lección básica de la economía es que no siempre se necesita una mayor cantidad de recursos para lograr un objetivo, sino su correcta asignación y utilización.

Chile por sus características peculiares podría presentar algunos inconvenientes, lo largo del país complicaría la presencia estatal en todos los rincones, pero si la solución es pensada hacia futuro, y antes se educa correctamente a la ciudadanía, generando un diálogo, no habría inconvenientes en que demorase.

Actualmente la comunidad internacional está en un momento crucial que podría significar seguir fracasando o lograr el éxito en la lucha contra las drogas, el consenso que muestran académicos y políticos por cambiar el modelo de prohibición, y el liderazgo latino en esta solución convoca a nuestro país a ser un actor relevante. A diferencia de hace 50 años todas las naciones están siendo escuchadas, y la evidencia señala la necesidad de un cambio. Al Uruguay se le ha acusado de estar 'experimentado' con su población, pero creo que el ex presidente Mujica ha sabido defender bien su actuar y el de su país:

“Yo estoy convencido del consejo de Einstein: cuando tú quieres cambiar las cosas y vuelves a hacer lo mismo, no cambia nada (...) hace tantos años

que reprimimos y perseguimos y cada vez estamos peor, que empezamos a pensar otras alternativas. Y por eso uso la palabra experimentar (...) la vida es un experimento. Solamente los dogmáticos, los sectarios, los que se niegan a cualquier cambio, pueden estar en contra de la honradez de la palabra experimento. Vivir es experimentar, buscar soluciones que a veces sirven y a veces no (...)”<sup>203</sup>.

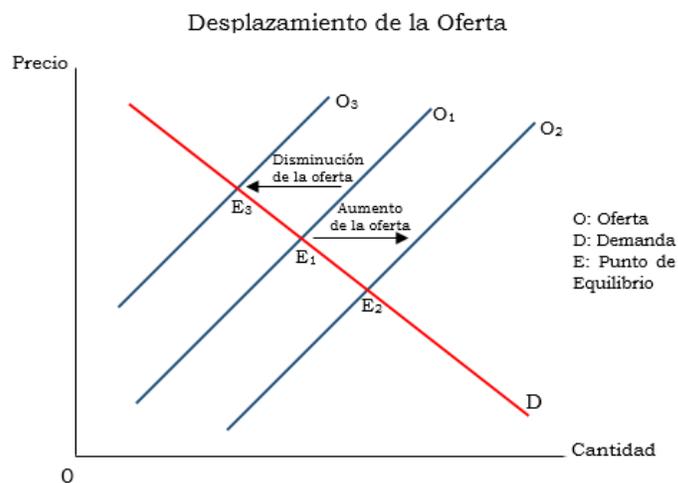
---

<sup>203</sup> LISSARDY, G. 2014. José Mujica sobre la legalización de la marihuana: “Los retrógrados se van a asustar”. [en línea] BBC Mundo en Internet. 7 de mayo, 2014. <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140506\\_uruguay\\_entrevista\\_jose\\_mujica\\_jgc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140506_uruguay_entrevista_jose_mujica_jgc)> [consulta: 25 de abril 2017]

# ANEXO

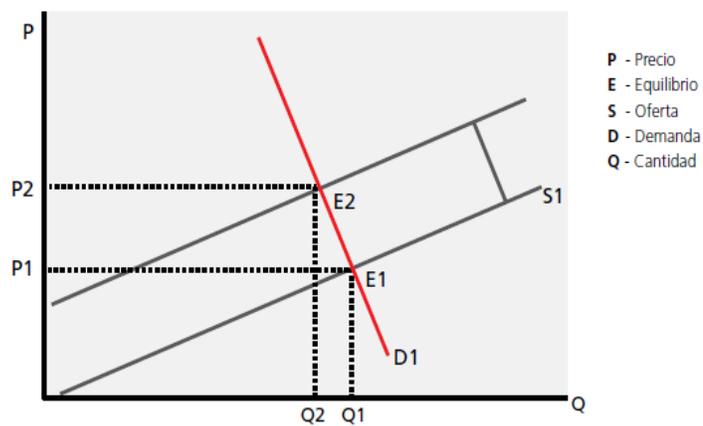
## Gráficos

### Gráfico 1

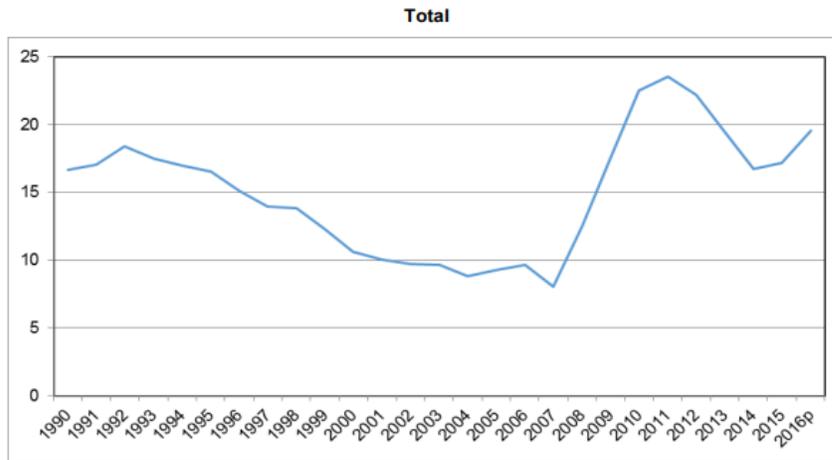


### Gráfico 2

Impacto de la Fiscalización del Lado de la Oferta con una Curva Pronunciada de Demanda.

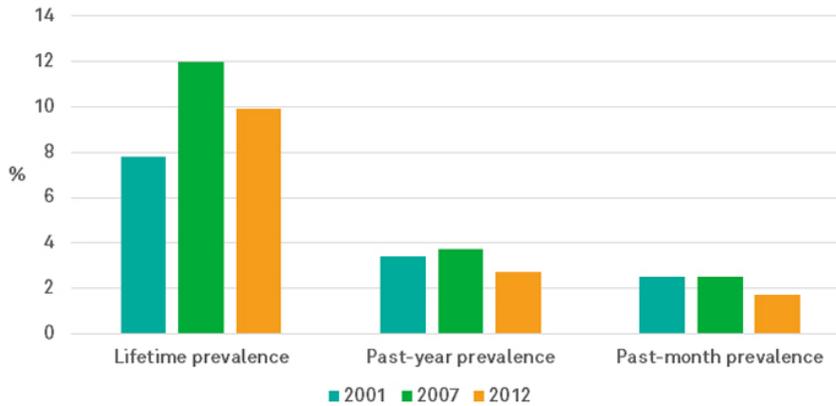


**Gráfico 3 Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel nacional. Serie anual de 1990 a 2016**

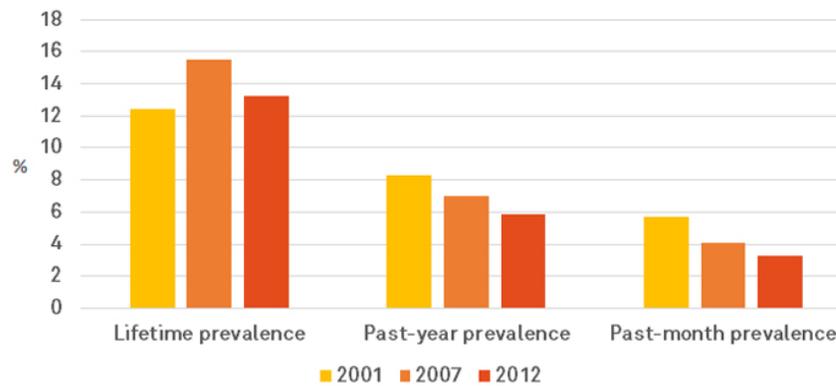


Nota: Para el cálculo de las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes, se utilizaron los datos publicados por el CONAPO referentes a las Estimaciones y Proyecciones para los años 1990-2009 y las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050.  
 \* Cifras preliminares con corte al 18 de julio de 2017, debido a que aún no concluyen los procesos de generación de la estadística de defunciones registradas.  
 Fuente: INEGI. Estadísticas Vitales.

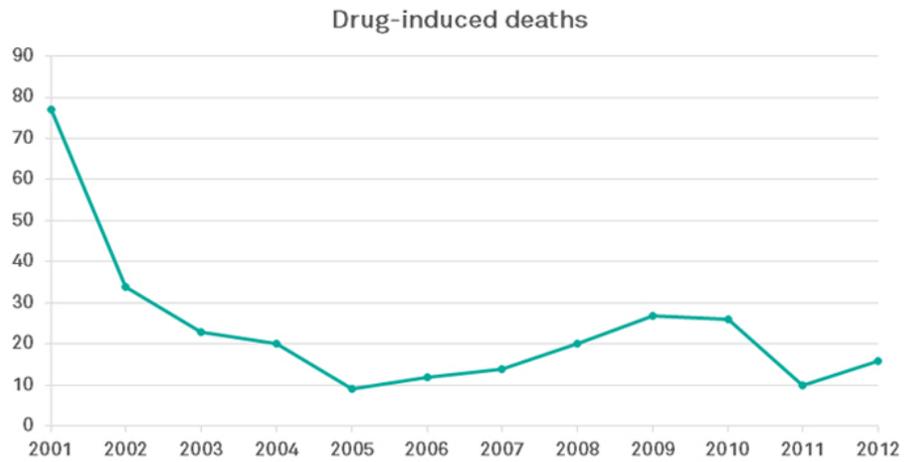
**Gráfico 4 Lifetime prevalence, past-year prevalence and past-month prevalence of drug use among all adults (aged 15-64)**



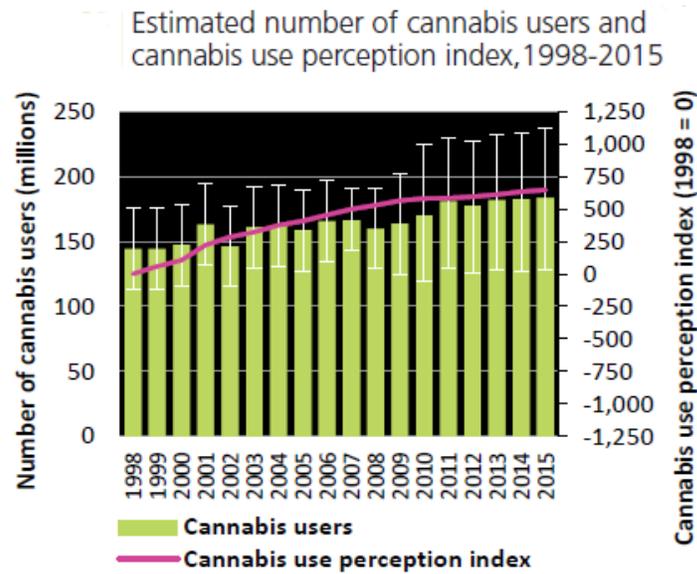
**Gráfico 5 Lifetime, past-year and past-month prevalence of drug use among 15-24-year-olds**



**Gráfico 6**



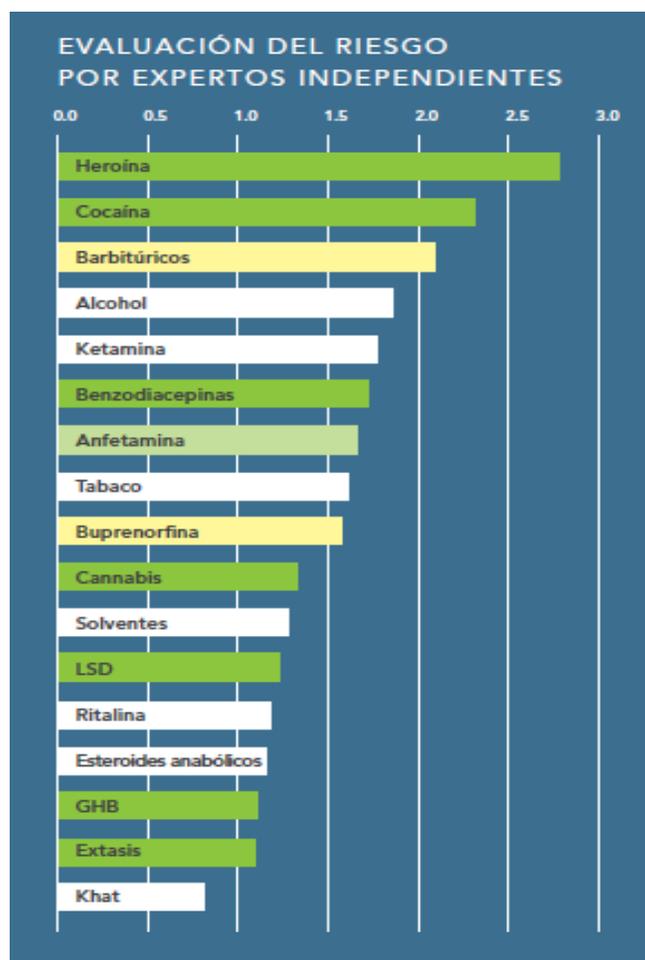
**Gráfico 7**



Source: UNODC calculations based on responses to the annual reports questionnaire.

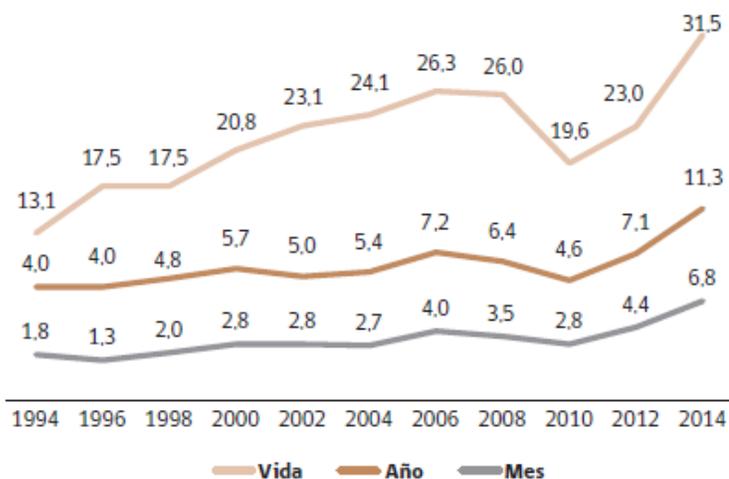
Note: For details of the calculation methods, see the online methodology section of the present report.

**Gráfico 8**



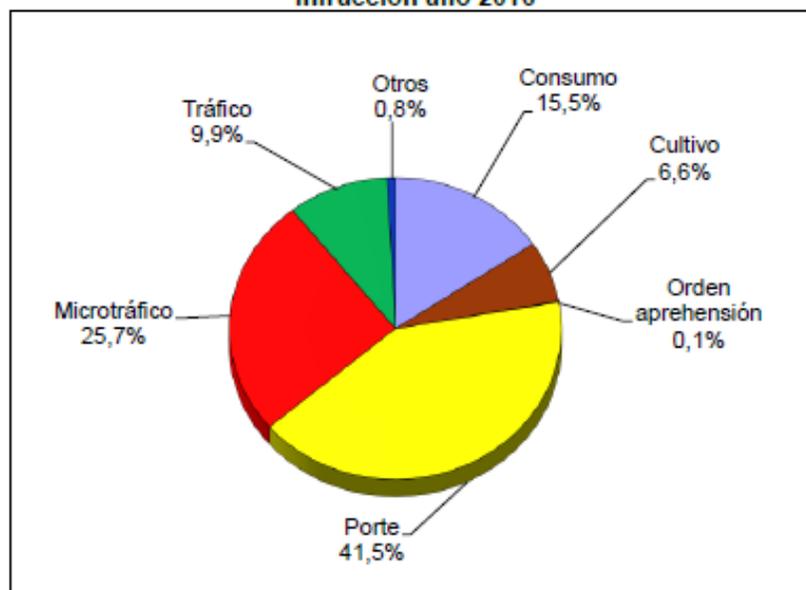
**Gráfico 9**

**Evolución de la prevalencias (%) de consumo de marihuana. Chile, 1994-2014.**



**Gráfico 10**

**Distribución porcentual de detenciones según infracción año 2016**



Tablas

**Tabla 1**

**Global Drug Market Annual Values (US\$)**

Market	Value
Cannabis	\$183 billion to \$287 billion
Cocaine	\$94 billion to \$143 billion
Opiates	\$75 billion to \$132 billion
ATS	\$74 billion to \$90 billion
<b>Global Total</b>	<b>\$426 billion to \$652 billion</b>

**Tabla 2**

**Evolución de los indicadores de severidad del consumo de drogas sobre el total de Población General (%). Chile, 2006-2014.**

Proporción de individuos con algún trastorno por consumo de sustancias.

Trastorno por uso sobre total población general, según sustancia									
Serie	Marihuana			Cocaína			Pasta base		
	Dependencia	Abuso	Problemático	Dependencia	Abuso	Problemático	Dependencia	Abuso	Problemático
2006	1,4	1,4	2,0	0,4	0,3	0,5	0,3	0,4	0,4
2008	1,6	1,4	2,2	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5
2010	0,7	0,8	1,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
2012	1,4	1,1	1,8	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3
2014	1,9	1,2	2,5	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3

**Tabla 3**

**Distribución de N° Personas según Sustancia Principal de Consumo al Ingreso por Sexo.**

Sustancia Principal	Hombre		Mujer		Total	
	N	%	N	%	N	%
Alcohol	5.545	39,9	1.935	35,8	7.480	38,7
Anfetaminas	2	0	4	0	6	0
Cocaína	2.368	17	835	15	3.203	16,6
Crack	1	0	1	0	2	0
Éxtasis	1	0	0	0	1	0
Heroína	4	0	0	0	4	0
Hipnóticos	0	0	5	0,1	5	0
Inhalables: neopren, GHB, óxido nitroso	8	0,1	5	0,1	13	0,1
LSD	2	0	0	0	2	0,0
Marihuana	603	4,3	208	4	811	4,2
Metanfetaminas y otros derivados	1	0	0	0	1	0,0
Otros	8	0,1	13	0,2	21	0,1
Otros Alucinógenos	2	0	0	0	2	0
Otros Estimulantes	2	0	4	0,1	6	0
Otros Opioides Analgésicos: morfina,	38	0,3	24	0	62	0,3
Pasta Base	5.261	37,8	2.256	42	7.517	38,9
Sedantes: diazepam, Valium, clonazepam	58	0,4	115	2	173	0,9
<b>Total</b>	<b>13.904</b>	<b>100</b>	<b>5.405</b>	<b>100</b>	<b>19.309</b>	<b>100</b>

**Tabla 4**

**Decomisos según tipo de droga  
años 2013 – 2016**

Tipo de droga	Años				Variaciones %	
	2013	2014**	2015	2016	2015/2014	2016/2015
C. de Cocaína (Kilos)*	2.932,80	4.073,50	4.620,83	6.127,77	13,4	32,6
Pasta Base de Cocaína (Kilos)	10.798,40	13.870,81	9.650,20	12.793,49	-30,4	32,6
Marihuana Procesada (Kilos)	23.305,50	24.385,86	21.104,39	21.998,08	-13,5	4,2
Plantas de Marihuana (unid.)	288.379	256.816	296.586	321.625	15,5	8,4
Fármacos (unid.)	68.741	56.116	108.533	41.539	93,4	-61,7
Heroína (Kilos)	0,0	0,0	0,0	1,48	-	-

\* se incluyen los decomisos de Clorhidrato de Cocaína líquida (Lts.)

\*\* a partir de este año se incluyen los decomisos de DIRECTEMAR

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas, Oficinas OS-7 Carabineros de Chile, JENANT de Policía de Investigaciones de Chile y DIRECTEMAR

Nota: además, a nivel nacional se decomisó 211.651 frascos de Sibutramina, no considerados en el total de los fármacos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### Autores

1. ARMENTA, A. y JELSMA, M. 2015. Las convenciones de drogas de la ONU. [en línea] < [https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer\\_unconventions\\_24102015-es.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015-es.pdf)>
2. BAGLEY, B. Carteles de la droga: de Medellín a Sinaloa. Criterios, 2011, vol. 4, no 1
3. BECKER, G. “et al”. 2006. El Mercado de Bienes Ilegales: El caso de la Droga. [en línea] Revista de Economía Institucional Vol. 8, N° 15, Segundo Semestre 2006. <<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v8n15/v8n15a2.pdf>>
4. BEWLEY-TAYLOR, D. y JELSMA, M. 2011. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. [en línea] Amsterdam, Países Bajos. <<https://www.tni.org/files/download/dlr12s.pdf>>
5. BULLARD, A., y TRAZEGNIES, F. 2006. Derecho y economía: el análisis económico de las instituciones legales. 2nd ed. Lima. Palestra.
6. CARRASCO, N. Análisis Económico del Derecho de la Tutela Cautelar. Aplicación a la Legislación Civil y de Quiebras. Tesis de Magister. Santiago, Universidad de Chile.
7. COLLINS, J. 2014. La Economía de una Nueva Estrategia Global. [en línea] Reino Unido. London School of Economics and Political Science. <<http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Acabando-con-la-Guerra-contra-las-Drogas.pdf>>
8. GARAT, G. 2015. El camino. Cómo se regulo el Cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales. Friedrich Ebert Stiftung/Junta Nacional de Drogas: Montevideo.
9. GARCÍA, D. 1988. Protesta y Política: Los Movimientos Anti-Guerra en Estados Unidos, 1965-1975. [en línea] Bogotá, Colombia. <<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/histcrit1.1989.03>>

10. GREENWALD, G. 2009. Drug Decriminalization in Portugal: lessons for creating Fair and Successful Drug Policies. [en línea] Washington, D.C. Cato Institute.  
<[https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald\\_whitepaper.pdf](https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/greenwald_whitepaper.pdf)>
11. IRARRÁZABAL, F. 2002. Introducción al análisis económico del derecho: [apuntes de la cátedra de derecho económico]. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Económico.
12. KNOLL, S. 2016. The US can learn a lot from Zurich about how to fight its heroin crisis. [en línea] PRI en Internet. 12 de febrero, 2016.  
<<https://www.pri.org/stories/2016-02-12/us-can-learn-lot-zurich-about-how-fight-its-heroin-crisis>>
13. KOPP, P. 2004. Political economy of illegal drugs. Routledge. p. 85
14. KRECZMER, K. “et al”. 2016. Drug Market Regulation—an Institutional Approach. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 2016, vol. 100.
15. LUENGO, D. 2015. ¿Es la marihuana una puerta de entrada a otras drogas? [en línea] marzo 2015. <<http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/boletines/Boletin%2011%20Es%20la%20marihuana%20una%20puerta%20de%20entrada%20a%20otras%20drogas.pdf>>
16. MAY, Ch. 2017. Transnational Crime and the Developing World. [en línea] mayo 2017. <[http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational\\_Crime-final.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf)>
17. MENDIBURO-SEGUEL, A., “et al”. 2017. Attitudes towards drug policies in Latin America: results from a Latin-American survey. *International Journal of Drug Policy*, 2017, vol. 41.
18. NUTT, D., “et al”. Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *The Lancet*, 2007, vol. 369, no 9566, p. 1047-1053.

- 19.POSNER, R. 1998. El análisis económico del derecho. México. Fondo de Cultura Económica.
- 20.ROEMER, A. 1994. Introducción al análisis económico del derecho. México. Fondo de Cultura Económica.
- 21.ROSEN, J. y MARTÍNEZ, R. La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. Reflexiones, 2015, vol. 94, no 1.
- 22.SCHUBERT, G. 2014. Las Diversas Dimensiones del Debate sobre la Ley N° 20.000. [en línea] Revista 93 Vol. 10 agosto 2014. <<http://www.dpp.cl/resources/descargas/revista93/Revista93n10.pdf>>
- 23.SINHA, J. 2001. The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions. [en línea] 21 de febrero, 2001- <<https://sencanada.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-e.htm#B>>
- 24.STRINGAM, E. 2001. Kaldor-Hicks Efficiency and the Problem of Central Planning, Quarterly Journal of Austrian Economics.

#### Documentos de Instituciones y Organizaciones

- 25.COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS. 2011. LAS DROGAS: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas. [en línea] junio 2011. <[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP\\_WaronDrugs\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf)>
- 26.COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS. 2015. Informe sobre Uso de Drogas en las Américas 2015. Washington, D.C.
- 27.CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS. 1948. Commission on Narcotic Drugs Resolution 5. [en línea] mayo, 1948. <[https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug\\_Resolutions/1946-1949/1948/CND\\_Resolution-5\\_III.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/1946-1949/1948/CND_Resolution-5_III.pdf)>
- 28.CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS. 1949. Resolution. [en línea] 1949. <<https://documents-dds->

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/336/34/IMG/NR033634.pdf?Open  
Element>

29. COUNT THE COSTS. 2011. Sobre Calcula los Costos. [en línea]  
<<http://www.countthecosts.org/es/sobre-calcula-los-costos>>
30. COUNT THE COSTS. 2011. La Guerra contra las Drogas: Desperdiciando miles de millones de dólares y socavando las economías. [en línea]  
<<http://www.countthecosts.org/es/sobre-calcula-los-costos>>
31. COUNT THE COSTS. 2012. The Alternative World Drug Report. [en línea]  
<<http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>>
32. DRUG POLICY FOUNDATION. A Brief History of the Drug War. [en línea]  
<<http://www.drugpolicy.org/facts/new-solutions-drug-policy/brief-history-drug-war-0>>
33. EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION. 2005. Ilicit Drug use in the EU: Legislative Approaches. [en línea]  
<[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_10080\\_EN\\_EMCDATA\\_TP\\_01.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_10080_EN_EMCDATA_TP_01.pdf)>
34. FUNDACIÓN TRANSFORM DRUG POLICY. La Guerra contra las Drogas: Desperdiciando miles de millones de dólares y socavando las economías. [en línea]  
<[http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Economics\\_Spanish.pdf](http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Economics_Spanish.pdf)>
35. FUNDACIÓN TRANSFORM DRUG POLICY. 2014. The success of Portugal's decriminalisation policy – in seven charts. [en línea] 14 de julio, 2014.  
<<http://www.tdpf.org.uk/blog/success-portugal%E2%80%99s-decriminalisation-policy-%E2%80%93-seven-charts>>
36. INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS. Creación del IRCCA. [en línea] <<http://www.ircca.gub.uy/creacion-del-ircca/>>
37. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. 2017. Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios. [en

línea] Aguas Calientes.  
<[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/homicidios2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/homicidios2017_07.pdf)>

38. JUNTA NACIONAL DE DROGAS. Cometido de la JND. [en línea] <[http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?view=article&catid=1%3Ajunta-nacional-de-drogas&id=2%3Acometido-de-la-jnd&format=pdf&option=com\\_content&Itemid=5](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?view=article&catid=1%3Ajunta-nacional-de-drogas&id=2%3Acometido-de-la-jnd&format=pdf&option=com_content&Itemid=5)>
39. NACIONES UNIDAS. Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. 1989. Nueva York.
40. NACIONES UNIDAS. Comentarios al Protocolo de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. 1977. Nueva York.
41. NACIONES UNIDAS. 1998. Sesiones Plenarias Asamblea General. 8 al 10 de junio, 1998. Nueva York.
42. NACIONES UNIDAS. 2012. México, Guatemala y Colombia urgen a la ONU a analizar política de combate a las drogas. [en línea] 2 de octubre, 2012. <https://news.un.org/es/story/2012/10/1254021>
43. NACIONES UNIDAS. 2016. Sesiones Extraordinarias Asamblea General. 19 al 21 de abril, 2016. Nueva York.
44. OBSERVATORIO CHILENO DE DROGAS. Décimo primer estudio nacional de drogas en población general de Chile. 2014. Santiago: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, SENDA; 2015.
45. OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO. 2017. Incidencia de los delitos de alto impacto en México. [en línea] México, D.F. <[http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/170629VERSI%C3%93N\\_digital\\_FINAL\\_VF.pdf](http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/170629VERSI%C3%93N_digital_FINAL_VF.pdf)>
46. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Free drugs or drug free? [en línea] <<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/free-drugs-or-drugs-free.html>>

47. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Informe Mundial sobre las Drogas 2008. Malta.
48. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2009. Un Siglo de Fiscalización de Drogas. [en línea] Viena, Austria. <[https://www.unodc.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol_S.pdf)>
49. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2010. Métodos recomendados para la identificación y el análisis del cannabis y los productos del cannabis. [en línea] Nueva York. <[https://www.unodc.org/documents/scientific/Cannabis\\_manual-Sp.pdf](https://www.unodc.org/documents/scientific/Cannabis_manual-Sp.pdf)>
50. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2017. Market Analysis of Plant-Based Drugs. [en línea] mayo 2017. <[http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_3\\_Plantbased.pdf](http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_3_Plantbased.pdf)>
51. OMS. 1971. EL USO DE CANNABIS, Informe de un Grupo Científico de la OMS. El uso de cannabis, informe de un Grupo Científico de la OMS. [en línea] <[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/38596/1/WHO\\_TRS\\_478\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/38596/1/WHO_TRS_478_spa.pdf)> Ginebra.>
52. OMS. 1994. Glosario de términos de alcohol y drogas. [en línea] <[http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)>
53. OMS. Cannabis. [en línea] <[http://www.who.int/substance\\_abuse/facts/cannabis/en/#](http://www.who.int/substance_abuse/facts/cannabis/en/#)>
54. OPEN SOCIETY FOUNDATION. 2012. Política sobre drogas en Portugal. [en línea] diciembre 2012. <<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/drug-policy-portugal-benefits-decriminalizing-drug-use-es-20160218.pdf>>

55. OPEN SOCIETY FOUNDATION. 2013. From the Mountaintops What the World Can Learn from Drug Policy Change in Switzerland. [en línea] <<https://www.opensocietyfoundations.org/reports/mountaintops>>
56. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. Pálida: Qué hacer en caso de problemas. [en línea] Programa de Autocuidado en Drogas para Estudiantes de la Universidad Católica (PADEU). <[http://padeu.saludestudiantil.uc.cl/index.php/sabermas?task=verItem&id\\_item=34&vista=sabermas](http://padeu.saludestudiantil.uc.cl/index.php/sabermas?task=verItem&id_item=34&vista=sabermas)>
57. SENDA. Marihuana. [en línea] <<http://www.senda.gob.cl/prevencion/informacion-sobre-drogas/marihuana/efectos-de-la-marihuana>>
58. SENDA. 2015. “Empezar a conversar, eso es lo importante”, es la nueva campaña lanzada por SENDA. [en línea] <<http://www.senda.gob.cl/empezar-a-conversar-eso-es-lo-importante-es-la-nueva-campana-lanzada-por-senda/>>
59. SENDA y MINSAL. 2016. Informe Anual 2016: Programa Planes de Tratamiento y Rehabilitación De Personas con Problemas Derivados del Consumo de Drogas Ilícitas u otras Sustancias Estupefacientes o Psicotrópicas tratamiento y rehabilitación. Santiago.
60. SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO. Informe Nacional. Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N° 20.000 Año 2016. [en línea] febrero 2017. <[http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2017/05/04\\_Informe\\_DROGAS\\_Anuual\\_2016.pdf](http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2017/05/04_Informe_DROGAS_Anuual_2016.pdf)>

#### Editoriales, noticias y columnas de opinión

61. ANNAN, K. 2016. ¿Por qué es hora de legalizar las drogas? [en línea] Huffington Post en Internet. 26 de febrero, 2016. <[https://www.huffingtonpost.es/kofi-annan/legalizar-las-drogas\\_b\\_9317094.html](https://www.huffingtonpost.es/kofi-annan/legalizar-las-drogas_b_9317094.html)>

62. BBC. 2016. Philippines President Rodrigo Duterte in quotes. [en línea] BBC en internet. 30 de septiembre, 2016. <<http://www.bbc.com/news/world-asia-36251094>>
63. BERLINGER, J. y LABOTT, E. Trump praises Duterte's deadly drug war in leaked transcript. [en línea] CNN en Internet. 24 de mayo, 2017. <<https://edition.cnn.com/2017/05/24/politics/donald-trump-rodrigo-duterte-phone-call-transcript/index.html>>
64. BRABANT, M. 2001. The new Amsterdam? [en línea] BBC en Internet. 16 de julio, 2001. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1441460.stm>>
65. CAMHAJI, E. y GARCÍA, J. Año 11 de la Guerra contra el Narco. [en línea] El País en Internet. <<https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>>
66. CUÉ, C. y MARTÍNEZ, M. 2017. Uruguay revoluciona la política de drogas mundial con la venta de marihuana en farmacias. [en línea] El País en Internet. 1 de julio, 2017. <[https://elpais.com/internacional/2017/07/01/america/1498915815\\_792114.html](https://elpais.com/internacional/2017/07/01/america/1498915815_792114.html)>
67. HOLMES, O. 2016. Rodrigo Duterte vows to kill 3 million drug addicts and likens himself to Hitler. [en línea] The Guardian en Internet. 1 de octubre, 2016. <<https://www.theguardian.com/world/2016/sep/30/rodrigo-duterte-vows-to-kill-3-million-drug-addicts-and-likens-himself-to-hitler>>
68. EL OBSERVADOR. 2017. La marihuana legal "no pega nada", según especialista. [en línea]. El Observador en Internet. 13 de julio, 2017. <<https://www.elobservador.com.uy/la-marihuana-legal-no-pega-nada-segun-especialista-n1096850>>
69. EL OBSERVADOR. 2018. El Estado y empresarios se echan culpas por el faltante de cannabis. [en línea] El Observador en Internet. <<https://www.elobservador.com.uy/el-estado-y-empresarios-se-echan-culpas-el-faltante-cannabis-n1170921>>

70. EMOL. 2012. Gobierno presenta nueva campaña para prevenir el consumo de drogas en el país. [en línea] 5 de julio, 2012. <<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/07/05/549200/hinzpeter-presenta-nueva-campana-para-prevenir-el-consumo-de-drogas-en-el-pais.html>>
71. ENANO, J. 2016. Russian envoy backs PH war on drugs. [en línea] Inquirer en Internet. 30 de noviembre, 2016. <<http://globalnation.inquirer.net/150253/russian-envoy-backs-ph-war-drugs>>
72. EXPATMEDIA. 2017. Duterte says drug war against 'beasts' will not stop. [en línea] <<http://www.expatmedia.net/2017/07/24/28119/>>
73. FARBER, M. 1974. Veterans Still Fight Vietnam Drug Habits. [en línea] The New York Times en Internet. 2 de junio, 1974. <<https://www.nytimes.com/1974/06/02/archives/veterans-still-fight-vietnam-drug-habits-a-smorgasbord-of-drugs.html>>
74. GAVIRIA, C. 2017. El presidente Duterte está repitiendo mis errores. [en línea] The New York Times en Internet. 6 de febrero, 2017. <<https://www.nytimes.com/es/2017/02/06/el-presidente-duterte-esta-repitiendo-mis-errores/>>
75. KINE, P. 2017. Philippine President Rodrigo Duterte's 'War on Drugs'. [en línea] Human Rights Watch en Internet. 7 de septiembre, 2017. <<https://www.hrw.org/news/2017/09/07/philippine-president-rodrigo-dutertes-war-drugsn>>
76. KINE, P. 2017. The Philippines' Duterte Incites Vigilante Violence. [en línea] Human Rights Watch en Internet. 19 de abril, 2017. <<https://www.hrw.org/news/2017/04/19/philippines-duterte-incites-vigilante-violence>>

- 77.LA REPÚBLICA. 2013. La flor de marihuana en el mercado sale \$60 el gramo. [en línea] La República en Internet. 8 de agosto, 2013. <<http://www.republica.com.uy/precio-de-la-marihuana/>>
- 78.LA TERCERA. 2008. Lanzan nueva campaña contra drogas: “Vuelve a ser inteligente, no fumes marihuana”. [en línea] 3 de noviembre, 2008. <<http://www2.latercera.com/noticia/lanzan-nueva-campana-contra-drogas-vuelve-a-ser-inteligente-no-fumes-marihuana/>>
- 79.LISSARDY, G. 2014. José Mujica sobre la legalización de la marihuana: “Los retrógrados se van a asustar”. [en línea] BBC Mundo en Internet. 7 de mayo, 2014. <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140506\\_uruguay\\_entrevista\\_jose\\_mujica\\_jgc](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140506_uruguay_entrevista_jose_mujica_jgc)> [consulta: 25 de abril 2017]
- 80.LONG, G. 2014. Chile, pionero en marihuana medicinal en América Latina. [en línea] BBC en Internet. 29 de octubre, 2014. <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/141029\\_salud\\_chile\\_marihuana\\_cannabis\\_legal\\_medicina\\_egn](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/10/141029_salud_chile_marihuana_cannabis_legal_medicina_egn)>
- 81.LOURDES, P. 2016. China backs Duterte’s drug war. [en línea] Philstar Global. 30 de septiembre, 2016. <<https://www.philstar.com/headlines/2016/09/30/1629007/china-backs-dutertes-drug-war>>
- 82.MARTÍNEZ, I. 2017. Un repaso por lo que dejó la implementación de la ley de la marihuana en 2017. [en línea] La Diaria en Internet. 29 de diciembre, 2017. <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/12/un-repaso-por-lo-que-dejo-la-implementacion-de-la-ley-de-la-marihuana-en-2017/>>
- 83.PARK, M. 2016. Los carteles del narcotráfico más importantes de México. [en línea] CNN en Internet. 19 de agosto, 2016. <<http://cnnespanol.cnn.com/2016/08/19/los-carteles-del-narcotrafico-mas-importantes-de-mexico/>>

84. PINTO, T. 2017. Los estados que han legalizado la marihuana medicinal prescriben menos medicamentos en EEUU. [en línea] El Diario en Internet. 3 de abril, 2017. <[http://www.eldiario.es/sociedad/marihuana\\_medicinal-EEUU-ciencia\\_0\\_639386370.html](http://www.eldiario.es/sociedad/marihuana_medicinal-EEUU-ciencia_0_639386370.html)>
85. SEPÚLVEDA, P. 2015. Chile es el tercer país de mayor consumo de marihuana en América. [en línea] La Tercera en Internet. 29 de septiembre, 2015. <<http://www2.latercera.com/noticia/chile-es-el-tercer-pais-de-mayor-consumo-de-marihuana-en-america/#>>
86. STUARDO, S. 2015. Marihuana prensada: El lado negro de la hierba canábica. [en línea] BioBioChile en Internet. 5 de septiembre, 2015. <<http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/09/05/marihuana-prensada-el-lado-negro-de-la-hierba-canabica.shtml>>
87. THE GUARDIAN. 2012. Ruth Dreifuss: 'Decriminalise drug use' - is the war on drugs working? [en línea] 3 de julio, 2012. <<https://www.youtube.com/watch?v=JbFradY72Bs>>
88. URWICZ, T. 2017. Regulación de la marihuana le quitó el 18% al mercado negro. [en línea] El País en Internet. 1 de diciembre, 2017. <<https://www.elpais.com.uy/informacion/regulacion-marihuana-le-quito-mercado-negro.html>>

#### Normativa Internacional y Nacional

89. INTERNACIONAL. Tratado de Versalles. 1919. 28 de junio, 1919.
90. INTERNACIONAL. Comisión de Shangái. 1912. Convención Internacional del Opio. 23 de enero, 1912.
91. INTERNACIONAL. Sociedad de Naciones. 1925. Convención Internacional del Opio 1925. 19 de febrero, 1925.
92. INTERNACIONAL. Sociedad de Naciones. 1931. Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes de 1931. 13 de julio, 1931.

- 93.INTERNACIONAL. Sociedad de Naciones. 1936. Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas de 1936. 26 de junio, 2016.
- 94.INTERNACIONAL. Organización de Naciones Unidas. 1946. Protocolo de Lake Success de 1946. 11 de diciembre, 1946.
- 95.INTERNACIONAL. Organización de Naciones Unidas. 1948. Protocolo de París de 1948. 19 de noviembre, 1948.
- 96.INTERNACIONAL. Organización de Naciones Unidas. 1953. Protocolo del Opio de 1953. Junio, 1953.
- 97.INTERNACIONAL. Organización de Naciones Unidas. 1961. Convención Única sobre Estupefacientes. 30 de marzo, 1961.
- 98.INTERNACIONAL. Organización de Naciones Unidas. Convención sobre Sustancias Sicotrópicas. 1971. 21 de febrero, 1971.
- 99.INTERNACIONAL. Organización de Naciones Unidas. Protocolo de Modificación de Convención Única de 1972. 25 de marzo, 1972.
100. INTERNACIONAL. Organización de Naciones Unidas. 1988. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. 20 de diciembre, 1988.
101. CHILE. Ministerio del Interior. Ley N° 20.000: Sustituye la Ley N° 19.366, Que Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. 16 de febrero, 2005
102. URUGUAY. Ley N° 19.172: Marihuana y sus Derivados, Control y Regulación del Estado de la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución. 7 de enero, 2014.
103. URUGUAY. Decreto N° 120/014: Reglamentación de la Ley 19.172 relativo a la Regulación y Control del Cannabis. 19 de mayo, 2014.

## Multimedia

104. CHILEVISIÓN. 2014. En la Mira: Narcoempresarios. [en línea] 16 de julio. 2014. <[https://www.youtube.com/watch?v=f\\_IaBBV1t2E&t=1510s](https://www.youtube.com/watch?v=f_IaBBV1t2E&t=1510s)>
105. CHILEVISIÓN. 2016. En la Mira-Narcodictadura, ¿guerra o legalización? [en línea] 27 de julio, 2016. <[https://www.youtube.com/watch?v=\\_w1BGbxBMVs](https://www.youtube.com/watch?v=_w1BGbxBMVs)>
106. CNN. The War on Drugs, 40 years later. [en línea] 17 de junio, 2011. <<https://www.youtube.com/watch?v=jtZaWLOSiWA>>
107. TELETRECE. 2017. [VIDEO] México: 10 años de guerra perdida contra el narcotráfico. [en línea] <<http://www.t13.cl/videos/mundo/video-mexico-10-anos-guerra-perdida-narcotrafico>>
108. VICE. 2014. Smoking Weed with the President of Uruguay. [en línea] 26 de abril, 2014. <<https://www.youtube.com/watch?v=1BwVxmJPies>>

## Páginas Web

109. BANCO MUNDIAL. PIB per cápita 2002. [en línea] <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?end=2002&start=1990>>
110. BANCO MUNDIAL. PIB per cápita 2016. [en línea] <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>
111. DELAFERIA. Semillas Feminizadas. [en línea] <<https://www.delaferia.cl/shop/semillas/feminizadas/#>>
112. DELAFERIA. Semillas Autoflorecientes. [en línea] <<https://www.delaferia.cl/shop/semillas/autoflorecientes/#/>>