



NUEVA EPOCA – AÑO 1 – NRO. 1

# Penal y Estado

*Revista latinoamericana de análisis político criminal*

*Penal y Estado se propone como un lugar para el análisis, la reflexión, la crítica, el debate y la actualización de conocimientos sobre la política criminal.*

Junio 2019

# El régimen internacional de control de drogas, las «interpretaciones flexibles» y las incómodas iniciativas de regulación del mercado de cannabis.

## **Mariana Souto Zabaleta**

Especialista en Políticas de Drogas. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Máster en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina), Abogada (UBA), Licenciada en Ciencia Política (UB). Coordinadora del Grupo de Estudio sobre Políticas de Prevención y Control del Narcotráfico en el Instituto Latinoamericano en Seguridad y Democracia (ILSED).

## Resumen

Hace varios años que la comunidad internacional se encuentra inmersa en un profundo debate en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas, cuyos pilares son las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas de la Organización de Naciones Unidas. En el marco de ese debate, la apelación a alternativas flexibles y ajustadas a las realidades locales se ha constituido en una referencia ineludible para describir los quiebres que se han venido produciendo en torno a una estrategia internacional para abordar el problema de las drogas, que lleva más de 100 años. En este clima de debate en el seno de la comunidad internacional, resulta necesario, entonces, analizar cuál es la lógica detrás de las estrategias de regulación de mercados, y repasar algunas iniciativas concretas que han venido implementándose. Frente a esas experiencias, corresponde reflexionar sobre las políticas de control de drogas vigentes en nuestro país y, particularmente, plantear una serie de consideraciones en torno a la situación actual del mercado de cannabis en Argentina a la luz de esos debates.

## Palabras clave

régimen internacional de control de drogas –políticas de control de drogas–  
narcotráfico– regulación de mercados

## Abstract

Since many years the international community is absorbed in a deep debate related to the effectiveness of the international drug control regime whose cornerstones are the three UN international drug control conventions. In this framework, the appeal to flexible and locally related alternatives has become an unavoidable reference when describing the fractures taking place in the

international drug control strategy that is being implemented for 100 years. In this debate environment, it is necessary to analyze the logic of the cannabis regulation strategies and review some specific initiatives that are being developed. Facing those experiences, it is appropriate to consider the drug control policies in our country and, especially, to outline some considerations on the current state of the cannabis market in Argentina, in the light of this debate.

### **Keywords**

International drug control regime – drug control policies – illicit drug trafficking – market regulation

## **1. Introducción**

Hace varios años que la comunidad internacional se encuentra inmersa en un profundo debate en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas, cuyos pilares son las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas de la Organización de Naciones Unidas<sup>1</sup>. En el marco de ese debate, la apelación a alternativas flexibles y ajustadas a las realidades locales se ha constituido en una referencia ineludible para describir los quiebres que se han venido produciendo en torno a una estrategia internacional para abordar el problema de las drogas que lleva más de 100 años (Souto Zabaleta, 2017). Los desalentadores resultados de la aplicación de esa estrategia, así como sus «consecuencias no intencionadas»<sup>2</sup>, han sido abordados de manera amplia por parte de la bibliografía especializada e importantes organismos no gubernamentales dedicados a la temática desde hace varios años (Buxton, 2008; Reuter, 2009; Thoumi, 2009; Bagley, 2012; Bewley Taylor, 2012)<sup>3</sup>. En este contexto, si bien han ido emergiendo iniciativas concretas de transformación, el marco

---

<sup>1</sup>Convención Única de Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas y Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Estas convenciones conforman los pilares del régimen internacional de control de drogas (Nadelmann, 1990; Thoumi, 2009; Bewley Taylor y Jelsma, 2011; Bewley Taylor, 2012).

<sup>2</sup>«Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade», Informe del Director Ejecutivo (E/CN.7/2008/CRP.17).

<sup>3</sup>Existe una importante cantidad de informes de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, la Comisión Global de Políticas de Drogas, el Transnational Institute (TNI) y la Washington Office for Latin America (WOLA), entre otras organizaciones no gubernamentales, que han abordado esta cuestión en el marco de sus acciones de incidencia en el área de las políticas de drogas.



jurídico establecido en las tres convenciones internacionales permanece inalterado, al menos en términos formales (Souto Zabaleta, 2017).

Como señaló el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes, celebrada en marzo de 2018, «el sistema de control de drogas de Naciones Unidas ha sistemáticamente establecido metas no realistas sobre la reducción e incluso la erradicación de los mercados globales de drogas», circunstancia que ha «dejado a los Estados miembros frente a un difícil dilema: cómo enfatizar la importancia actual de un problema mundial de las drogas en escalada, sin reconocer abiertamente las fallas inherentes y la ineffectividad de los abordajes actuales». De acuerdo con IDPC, «la incapacidad de proveer una crítica honesta dificulta el progreso y la exploración de necesarias nuevas aproximaciones»<sup>4</sup>. En efecto, la discusión parecería oscilar entre los extremos de un statu quo centrado en el marco legal establecido en las convenciones de fiscalización internacional de drogas y la necesidad urgente de alternativas amparadas en una interpretación flexible de ese marco normativo vigente. En las deliberaciones en torno al seguimiento del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS), celebrado en 2016, estos extremos quedan evidenciados en el informe final. Por un lado, «algunos oradores reiteraron su compromiso de promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas y expresaron su inquietud por la desregulación o legalización de determinadas sustancias en algunas regiones del mundo, en la medida en que era contraria al espíritu de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas». Frente a ello, otros «oradores señalaron que no existía una única solución y, a ese respecto, aportaron información sobre las iniciativas que habían emprendido sus países con miras a aplicar las recomendaciones operacionales contenidas en el documento final del Trigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, de conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas, que permitían suficiente flexibilidad para dar cabida a distintos enfoques»<sup>5</sup>.

Si bien es cierto que la comunidad internacional ha abierto la puerta a una serie de discusiones vinculadas con políticas de drogas que otorgan un mayor énfasis al abordaje del problema desde la salud y respetuosas de los

---

<sup>4</sup>Intervención de IDPC (International Drug Policy Consortium), en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 12-16 de marzo de 2018 (E/CN.7/2018/NGO/2).

<sup>5</sup>Informe de la 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017 (E/2017/28 E/CN.7/2017/11); Informe de la 61ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 12-16 de marzo de 2018 (E/2018/28 E/CN.7/2018/13).

derechos humanos, y que una serie de políticas opuestas a un enfoque meramente represivo adquirió una mayor centralidad en los debates (despenalización de la tenencia para consumo personal, políticas de reducción de daños, alternativas al encarcelamiento), la introducción de la noción de flexibilidad es, quizás, la más cercana a posibilidades concretas de transformación y aquella que ampara la creciente aparición de iniciativas de regulación de mercados que confrontan, desde la práctica concreta, el entramado jurídico establecido en las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas (Souto Zabaleta, 2017). También es cierto que interesantes desarrollos han venido impulsándose en lo que refiere al cannabis medicinal. Pero como afirman Corda y Fusero (2016), «pese a que el sistema de fiscalización internacional siempre contempló la posibilidad del uso 'médico y científico' del cannabis», fueron «los prejuicios en torno a la sustancia» los que «impidieron desarrollar su reglamentación y aceptación por la medicina occidental. Tan es así que muchas de las 'reformas' en torno al cannabis medicinal solo requirieron la modificación de normas inferiores. Así, lo que se presenta como novedoso, es algo que siempre debió haber existido»<sup>6</sup>.

En el título de un artículo realizado por el Transnational Institute (TNI), al finalizar la Tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS, 2016), emerge una pregunta central: ¿esa sesión debe ser considerada un hito histórico o una oportunidad perdida? De acuerdo con este artículo, «el borrador definitivo del documento final de la UNGASS reafirma las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, el compromiso de cumplir efectivamente las disposiciones de la Declaración Política de 2009 y la determinación de promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas. También recalca que los tres tratados de drogas y otros instrumentos internacionales pertinentes... constituyen la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas». Pero, frente a ello, Jelsma (2016) plantea que el documento final «reconoce que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, que ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades».

---

<sup>6</sup>Respecto del uso medicinal del cannabis en el marco del régimen internacional de control de drogas, ver Souto Zabaleta, 2017

Más allá del documento final, algunas intervenciones en los debates que tuvieron lugar en esa Tercera Sesión Especial pusieron en evidencia la tensión existente. En la intervención realizada por el presidente de México, Enrique Peña Nieto, se planteó con claridad que resultaba «...innegable que, en los años recientes, los términos en el debate» habían cambiado». De acuerdo al primer mandatario de México, había comenzado a «surgir un consenso en favor de una reforma significativa del régimen internacional sobre las drogas»: «con firmeza debemos continuar haciendo lo que ha funcionado. Con flexibilidad debemos cambiar aquello que no ha dado resultados». México reclamaba así su llamada al cambio: «mi país forma parte de las naciones que han pagado un alto precio —un precio excesivo— en términos de tranquilidad, sufrimiento y vidas humanas; vidas de niños, jóvenes, mujeres y adultos. Como pocos, conocemos las limitaciones y las dolorosas implicaciones del paradigma eminentemente prohibicionista»<sup>7</sup>.

Por su parte, el Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, se preguntaba con crudeza si «después de tantas vidas segadas, después de tanta corrupción, después de tanta violencia, después de tantos jóvenes marchitándose en las cárceles, ¿podemos decir que ganamos esta guerra? ¿Podemos decir por lo menos que la vamos ganando?». De acuerdo con Santos, la respuesta es negativa: «No la hemos ganado y tampoco la vamos ganando» por lo que, en sus palabras, la lógica y el sentido común obligaban, entonces, a repensar: «Si hemos aplicado una receta, basada principalmente en la represión, por tanto tiempo sin resolver el problema, es hora de replantear el tratamiento» y aceptar «que las convenciones sobre drogas tienen un margen de flexibilidad en su aplicación, pues deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada Estado». Para Santos era necesario «reconocer que las medidas represivas» habían «recaído de manera desequilibrada sobre los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico» y planteaba, así, un importante dilema para el régimen internacional de control de drogas en estos días: «¿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!». Por ello, el Presidente reclamaba la necesidad de enfocar las políticas en «los eslabones más fuertes de la cadena, que son los grandes narcotraficantes, los proveedores de insumos

---

<sup>7</sup>Intervención de México en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.1).

químicos, las organizaciones que facilitan el lavado de activos», para concluir en que existía una «gran gama de opciones» a explorar<sup>8</sup>.

Ecuador, por su parte, coincidía al afirmar que «la estrategia internacional tradicional en el abordaje de las drogas» no había «brindado los resultados esperados, por lo que a estas alturas del tiempo» era «necesario replantear ese enfoque<sup>9</sup>. Coincidentemente, en su intervención, el entonces Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper, destacaba la necesidad de que hubiera «una selectividad en la política de lucha contra las drogas». En su opinión, el desarrollo de los tratados de fiscalización internacional de drogas era una «pieza fundamental de la política contra las drogas», aunque admitían «una flexibilidad, una selectividad» que garantizaría «que estos instrumentos puedan aplicarse de manera efectiva»<sup>10</sup>.

En su intervención en la 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, celebrada en 2017, Colombia volvía a formular una similar apelación. Ese país advertía que había «sido promotor de una discusión internacional seria, informada, ...franca e incluyente, que analice y reenfoque las políticas de drogas, dados los frustrantes resultados globales y las fluctuaciones en los resultados nacionales». De acuerdo con Colombia, habían «enfrentando con ahínco las maquinarias criminales, pagando un sin igual precio en aras de frenar el cultivo, la producción y el tráfico de sustancias psicotrópicas» pero esos «esfuerzos, sostenidos por décadas, así como los de muchos otros países» no habían «conducido a dismantelar el multimillonario negocio de las drogas ilícitas que todo lo corrompe y que muta con agilidad vertiginosa». Es por ello que Colombia entendía que «haciendo un balance sincero», la comunidad internacional debía aceptar que estaba «lejos, muy lejos, de eliminar o reducir las adicciones, la producción, el tráfico de sustancias ilícitas y el lavado de activos» ...y reconocer que se había comprometido una y otra vez con un enfoque represivo que a todas luces no había funcionado<sup>11</sup>.

Ese mismo año, la Delegación de México expresaba que no se podía «responder a las nuevas manifestaciones del problema con la misma visión

---

<sup>8</sup>Intervención de Colombia en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.5).

<sup>9</sup>Intervención de Ecuador en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.6).

<sup>10</sup>Intervención del Secretario General de UNASUR en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.2).

<sup>11</sup>Intervención de Colombia en 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

de hace décadas, y pretender... mejores resultados», por lo que se debía apelar «a la flexibilidad» de las convenciones internacionales para cambiar aquello que no había dado resultados. De acuerdo a México, el camino era «promover el diálogo sobre las experiencias y medidas innovadoras que instrumentan los países, al adaptar a sus realidades y contextos particulares la flexibilidad que otorgan los convenios internacionales»<sup>12</sup>. Por su parte, en su intervención, Uruguay ratificaba «los objetivos y finalidades expresados en las convenciones internacionales sobre drogas en tanto instrumentos de protección de la salud y el bienestar de las personas», advirtiendo que debían «interpretarse y aplicarse de forma congruente con el sistema internacional de Derechos Humanos» y defendiendo «un grado de flexibilidad necesario en la aplicación de esas disposiciones de acuerdo a las diferentes realidades nacionales y respetando la soberanía de cada Estado miembro»<sup>13</sup>.

Es así como, en el marco de estas ideas aún impulsadas por escasas voces en los ámbitos multilaterales, emerge este llamado a la flexibilidad que abre las puertas a alternativas orientadas a la regulación del mercado de cannabis. En efecto, y más allá de los documentos y debates que se vienen produciendo en el ámbito de Naciones Unidas, cada vez son más las iniciativas nacionales que llevan a la práctica concreta una retórica que ha logrado filtrarse en el rígido entramado político y normativo que sustenta el régimen internacional de control de drogas. En la Tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, Uruguay calificaba de «guerra insensata» a la que se viene sosteniendo frente a las drogas: «desatamos una guerra absurda contra las sustancias, y propusimos erradicar todos los cultivos y una distopía de un mundo libre de drogas. Ha sido además una guerra insensata por la desproporción de las penas con la ofensa, la aplicación de la pena de muerte y la criminalización de los usuarios, y por la creación de un frente de represión indiscriminado contra toda la cadena de las drogas, que ha incrementado la violencia sin debilitar a la delincuencia organizada transnacional. Lo peor de una guerra indiscriminada: ha hecho perder legitimidad a la justa aplicación de la ley. El frente extendido ha impedido concentrar los golpes en los eslabones más importantes, como el lavado de

---

<sup>12</sup>Intervención de Uruguay en 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

<sup>13</sup>Intervención de México en 60ª Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

dinero y el crimen organizado. En rigor, esta forma de regular el mercado ilícito por vía de la represión ha generado impunidad»<sup>14</sup>.

No obstante, la burocracia del régimen internacional de control de drogas refuerza su férreo rol en el mantenimiento del statu quo. Frente a las voces que, en la Tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, abrían el camino a la transformación, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) alertaba claramente sobre los llamados a una mayor flexibilidad en la interpretación de los tratados: «la flexibilidad tiene límites. No abarca ningún uso no médico de las drogas. Los últimos cambios legislativos en algunos países que permiten y regulan el uso no médico de las sustancias controladas, en particular el cannabis, violan claramente los tratados. Desafían el consenso internacional del que depende la cooperación internacional. Los Estados partes en los tratados tienen la responsabilidad de resolver ese problema... El futuro de la política mundial sobre estupefacientes no es una dicotomía falsa entre la llamada guerra contra las drogas, por una parte, y la legalización y reglamentación del uso no médico, por la otra. Tampoco es necesario buscar los llamados nuevos enfoques. De hecho, realmente no necesitamos nuevos enfoques a la política mundial sobre estupefacientes. Muy por el contrario, lo que hace falta es aplicar mejor los principios de los tratados de fiscalización de drogas, que exigen un enfoque equilibrado y amplio donde la salud y el bienestar estén en el centro de la política»<sup>15</sup>.

En este contexto de debate profundo en el seno de la comunidad internacional, resulta necesario entonces analizar cuál es la lógica detrás de las estrategias de regulación de mercados, y repasar algunas iniciativas concretas que han venido implementándose. Frente a esas experiencias, corresponde así reflexionar sobre las políticas de control de drogas vigentes en nuestro país y, particularmente, plantear una serie de consideraciones en torno a la situación actual del mercado de cannabis en Argentina a la luz de esos debates.

---

<sup>14</sup>Intervención de Uruguay en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.2).

<sup>15</sup>Intervención de la JIFE en el Trigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas; 19 de abril de 2016 (A/S-30/PV.1).



## 2. Las «incómodas» iniciativas de regulación del mercado de cannabis

En el prólogo a su informe publicado en 2018, la Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD) plantea de forma clara el argumento central detrás de las iniciativas en torno a la regulación del mercado de cannabis. De acuerdo con la Comisión, «el régimen internacional de fiscalización de drogas sigue basándose en una sola premisa: prohibir el uso de drogas más allá de su uso médico y científico y, por lo tanto, prohibiendo su producción, intercambio, transporte, venta y consumo. Sin embargo, existe una demanda de drogas y si no se satisface por medios legales, será satisfecha por el mercado ilegal. La prohibición ha permitido a las organizaciones criminales controlar toda la cadena de drogas... Una pregunta fundamental con respecto a las drogas ilegales rara vez se pregunta. ¿Quién debería asumir el control de estas sustancias que conllevan riesgos graves para la salud: el Estado o el crimen organizado?» (CGPD, 2018). De acuerdo con la Comisión, «la única respuesta responsable es regular el mercado, establecer regulaciones adaptadas a la peligrosidad de cada droga y monitorear y hacer cumplir estas regulaciones... la regulación de las drogas actualmente ilegales no sólo es posible, sino que es necesaria» (CGPD, 2018).

Ya en el año 2009, la organización Transform formuló una propuesta para la regulación bajo la premisa de que «tanto la experiencia como las investigaciones apuntan a que la forma más eficaz de reducir al mínimo los efectos nocivos de las drogas es mediante la regulación, basada en estructuras normativas y legales, en vez de la prohibición». De acuerdo con Transform, con su informe, aspiraban a «reemplazar el absolutismo moral con una ética de la efectividad... Los mercados legales no regulados tan solo serían marginalmente menos dañinos que los mercados ilegales no regulados actualmente activos», concluyendo que aunque compartían la preocupación por los daños de las drogas con sus «colegas prohibicionistas», eran conscientes de que no era posible «erradicarlas por completo», por lo que buscaban «desplegar una combinación de investigación y experiencia para asegurar que a nivel global, nacional y local tales daños» se minimizaran «lo más eficazmente posible» (Transform, 2009). Uno de los aportes más significativos de ese temprano informe fue mostrar que, entre los extremos de la prohibición y la legalización como modelos de control, existían múltiples alternativas regulatorias. De acuerdo con Transform, la regulación de mercados «se aparta de soluciones del tipo 'talla única' y ofrece un espectro flexible de enfoques para su control que

puede desplegarse en respuesta a necesidades y prioridades locales» (Transform, 2009).

En los ámbitos multilaterales, es Uruguay el Estado que hace explícitas consideraciones en torno a las iniciativas de regulación del mercado de cannabis. En su intervención en la 60ª Sesión de la Comisión de Estupeficientes de Naciones Unidas, celebrada en marzo de 2017, el representante uruguayo advertía que el «enfoque de regulación de mercados», tal como su país como lo había aplicado, no implicaba «bajo ningún concepto la promoción del consumo ni el desconocimiento de los riesgos para la salud pública que se derivan del mismo» sino que determinaba «un rol firme y activo del Estado como garante de todo el proceso» en tanto su implementación conllevaba «acciones de control y fiscalización indelegables»<sup>16</sup>. En su intervención en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupeficientes, celebrada en 2018, Uruguay planteó la lógica detrás de la iniciativa de regular el mercado de cannabis, al afirmar que «el Estado uruguayo en su concepción de garante de la libertad y la convivencia de los ciudadanos» se había propuesto «recuperar el control de un mercado, el del cannabis, que, como consecuencia de la prohibición, había quedado en manos de organizaciones criminales». El representante uruguayo enfatizaba que su país no buscaba «liberalizar el consumo de marihuana ni descuidar en ningún caso los efectos que este pueda ocasionar sobre la salud de la población», que seguiría «aconsejando a sus habitantes no consumir drogas», profundizaría «los mensajes de prevención y cuidado de la salud», pero simultáneamente que había decidido «reconocer con realismo que el uso de cannabis existe y que la ortodoxia de las políticas implementadas hasta el momento» habían «mostrado ser ineficaces y nocivas»<sup>17</sup>.

Desde 2012 a la actualidad, nueve estados de Estados Unidos (Colorado, Washington, Alaska, Oregon, California, Maine, Massachusetts, Nevada y Vermont) y el Distrito de Columbia han aprobado normas que permiten el uso recreativo de cannabis<sup>18</sup>. La situación de Estados Unidos en materia de regulación del mercado de cannabis plantea contradicciones de cara a la legislación federal de su país y su posición sobre el problema de las drogas en los ámbitos multilaterales. Como afirman Bewley-Taylor, Blickman y

---

<sup>16</sup>Intervención de Uruguay en 60ª Sesión de la Comisión de Estupeficientes de Naciones Unidas, 13-17 de marzo de 2017.

<sup>17</sup>Intervención de Uruguay en la 61ª Sesión de la Comisión de Estupeficientes de Naciones Unidas, 12-16 de marzo de 2018.

<sup>18</sup>«National Conference of State Legislatures», 14 de abril de 2018. Disponible en <http://www.ncsl.org/research/civil-and-criminal-justice/marijuana-overview.aspx>.

Jelsma (2014), los modelos de regulación contravienen manifiestamente la ley federal vigente en la materia, así como los compromisos adquiridos internacionalmente. Frente a esta situación, cuando surgen las primeras iniciativas de regulación de mercados, el Departamento de Justicia emitió un memorando dirigido a los fiscales federales en el que anunciaba que no intentaría impugnar ni socavar en modo alguno las iniciativas aprobadas en Washington y Colorado, a la vez que reiteraba su compromiso de mantener las leyes federales que prohíben el cannabis (Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma, 2014). En efecto, en el mencionado memorándum se establecen «prioridades para la aplicación de la ley» (prevenir la distribución de cannabis a menores, la utilización de las ganancias obtenidas de su venta por grupos delictivos organizados y carteles, la desviación de cannabis desde los Estados en que es legal hacia aquellos en que no lo es, la violencia y la utilización de armas de fuego en el cultivo y la distribución, la conducción de vehículos bajo el efecto de esa droga, su cultivo en terrenos públicos y la posesión o el consumo de cannabis en recintos federales), a la vez que se insta a los estados a garantizar que las prioridades federales en materia de represión no se vean menoscabadas (JIFE, 2013). No obstante, en enero de 2018 un nuevo memorándum del nuevo fiscal federal, Jeff Sessions, modifica las reglas anteriores. En un comunicado de prensa del Departamento de Justicia se afirma, con relación a la política federal de control de la marihuana, que se «retorna a la ley» y se informa «la rescisión de los anteriores documentos guía», recordando que «desde la aprobación de la Ley de Sustancias Controladas en 1970, el Congreso ha prohibido de modo general el cultivo, la distribución y la posesión de marihuana»<sup>19</sup>. El comunicado cita las palabras del Fiscal Federal en referencia a este memorándum: «Es misión del Departamento de Justicia aplicar las leyes de los Estados Unidos y la emisión de los anteriores lineamientos socaban el estado de derecho y la capacidad de nuestros socios de aplicación de la ley locales, estatales, tribales y federales de llevar adelante su misión»<sup>20</sup>. Mientras tanto, un estudio realizado por GALLUP en 2017 revela que un 64 % de los norteamericanos apoyan las iniciativas de legalización del cannabis, registrando una tendencia de aceptación creciente año tras año<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> United States Justice Department, Press Release, 4 de enero de 2018. Disponible en <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-issues-memo-marijuana-enforcement>.

<sup>20</sup> United States Justice Department, Press Release, 4 de enero de 2018. Disponible en <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-issues-memo-marijuana-enforcement>.

<sup>21</sup> «Record-high support for legalizing marijuana use in US», 25 de octubre de 2017. Disponible en <https://news.gallup.com/poll/221018/record-high-support-legalizing-marijuana.aspx>.

Por su parte, en diciembre de 2013, mediante la Ley 19172, el Estado uruguayo asume «el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal». Esa ley, reglamentada en el 2014, «permite acceder al cannabis a personas mayores de 18 años, mediante tres vías de acceso: producción doméstica para consumo personal, clubes de membresía, y venta en farmacias» (Corda y Fusero, 2016). El Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), creado por esa ley, informó este año «que antes del primer año de implementación el mercado regulado» se había alcanzado «al 55% de los usuarios de marihuana». Dicho de otra forma, «aproximadamente la mitad de las personas que usan marihuana accede a cannabis regulado...» (IRCCA, 2018). Estimaciones de Monitor Cannabis indican que «la producción estimada por las tres modalidades de acceso al día de hoy, estaría cubriendo aproximadamente a 13.822 usuarios habituales, que representan cerca del 25 % de los 55.200 usuarios habituales»<sup>22</sup>.

Mientras tanto, pareciera ir creciendo la cantidad de personas que concuerdan con la iniciativa. «Según diversas consultoras y los estudios de Latin American Marijuana Research Initiative, en Uruguay ha habido, al menos hasta 2015, una desaprobación de la regulación del cannabis... de entre el 60 % y 70 %...». Una nueva encuesta realizada a fines de 2017 «muestra que esta situación ha cambiado. Por primera vez, la proporción de personas que están muy de acuerdo o de acuerdo con la regulación superan a quienes están en desacuerdo o muy en desacuerdo. 44,3% está de acuerdo, mientras que 41,4 % está en desacuerdo»<sup>23</sup>.

Varios años después de lanzada la iniciativa uruguaya, el 17 de octubre de 2018, los ciudadanos de Toronto recibieron una serie de mensajes de su policía local advirtiéndoles que no correspondía denunciar al 911 casos de adultos mayores fumando cannabis, de vecinos que cultivan plantas de cannabis, o de posibles olores que provengan de una casa lindera, en tanto a partir del 17 de octubre el cannabis no era más ilegal en el país. En efecto, en

---

<sup>22</sup><http://monitorcannabis.uy/evaluacion-y-monitoreo-de-la-regulacion-del-cannabis-a-tres-anos-de-su-aprobacion-i-estado-de-la-implementacion/>.

<sup>23</sup>«Cambios en la opinión pública sobre la regulación del cannabis», Monitor Cannabis Uruguay, 2018. Disponible en <http://monitorcannabis.uy/cambios-en-la-opinion-publica-sobre-la-regulacion-del-cannabis/>.

marzo de 2018 el senado canadiense aprueba una ley (Cannabis Act) mediante la que se procede a la regulación de mercado de cannabis a partir del 17 de octubre de ese año. La Cannabis Act legaliza el acceso al cannabis recreacional y establece el control estatal del cultivo y la distribución del cannabis. En la página oficial del gobierno de Canadá se explicitan los objetivos detrás de esta iniciativa: mantener al cannabis lejos de las manos de los jóvenes, mantener las ganancias fuera de las manos de los criminales y proteger la salud y la seguridad permitiendo a los adultos el acceso a cannabis legal<sup>24</sup>. En el caso canadiense, no sólo se trata de regular el mercado del cannabis hacia el futuro. A partir de la aprobación de la Cannabis Act, Canadá discute hoy la forma de proceder frente a una serie de casos de personas condenadas por delitos menores, sin violencia o relacionados a la posesión simple, bajo la vigencia de la ley anterior. Se debaten así diferentes alternativas que van desde la amnistía hasta la simple eliminación de los antecedentes penales para aquellas penas ya cumplidas<sup>25</sup>.

El Primer Ministro canadiense, Justin Trudeau, de manera muy simple, se refirió al proceso que ha encarado su país: «una de las cosas que nosotros reconocemos es que hay un fracaso en la política pública, ha habido un fracaso en la política pública. La prohibición de la marihuana no ha funcionado en este país. Los jóvenes canadienses tienen los más altos índices de uso de marihuana en el mundo, de acuerdo a un estudio de la ONU, y las organizaciones criminales... hacen más de seis mil millones de dólares en un año de la venta de marihuana en todo el país. Esto necesita parar. Y eso es exactamente lo que hemos hecho controlando y regulando la venta de marihuana. Sabemos que vamos a hacer más difícil el acceso a los jóvenes, vamos a sacar las ganancias de los bolsillos de las organizaciones criminales y vamos a tener un marco regulatorio que nos permita apoyar a la policía, al tratamiento de las adicciones... vamos a dar mayor seguridad a la comunidad y a los niños... Lo dije muchas veces: no soy un usuario de drogas, no tomo mucho alcohol, no tomo café, no tengo ninguna intención de usar marihuana... Desde hoy tenemos un nuevo régimen en el que la posesión simple de marihuana ya no es ilegal y entonces presentaremos un proceso para obtener el perdón, que sea simplificado, que sea gratis para la

---

<sup>24</sup>Disponible en:

<https://www.canada.ca/en/services/health/campaigns/cannabis/canadians.html>

<sup>25</sup>Disponible en <https://www.straight.com/cannabis/1151596/cannabis-amnesty-welcomes-liberal-governments-promise-pardons-says-they-require#>; <https://www.thespec.com/news-story/8969707-liberals-looking-at-pot-pardon-process-blanket-amnesty-ruled-out/>; <https://www.theglobeandmail.com/cannabis/article-canadians-seeking-cannabis-pardons-will-have-to-wait-until-next-year/>.

gente que tiene antecedentes criminales por posesión simple de marihuana»<sup>26</sup>.

### **3. El mercado de cannabis en Argentina y la inefectividad de las estrategias represivas**

En este mundo dividido en torno a los límites a la flexibilidad en las políticas de control de drogas, vale la pena preguntarse sobre la situación del mercado de cannabis en Argentina y el marco de políticas públicas que se implementan frente a ese mercado.

En Argentina, se observan año tras año cantidades crecientes de incautaciones de hierba de cannabis. Mientras que en la década del ochenta se incautaban, en promedio, aproximadamente 1.000 kilogramos por año, en los noventa se pasó a incautar alrededor de 7.000 kilogramos por año. No obstante, en la primera década del nuevo milenio, las cantidades incautadas ascienden a los 63.000 kilogramos anuales en promedio. En lo que va de esta década y, teniendo en cuenta la ausencia de datos oficiales para los años 2010 y 2011, esa cifra supera los 150.000 kilogramos promedio por año (ver Gráfico N° 1)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup>Politics News, 17 de octubre de 2018. Disponible en [https://www.cbc.ca/player/play/1346339907702?fbclid=IwAR1InqPW1t30KaY2N\\_zytDjdXNDfGvcP9HgijpWbJvHloAYs6SBV0bGqYrA](https://www.cbc.ca/player/play/1346339907702?fbclid=IwAR1InqPW1t30KaY2N_zytDjdXNDfGvcP9HgijpWbJvHloAYs6SBV0bGqYrA)

<sup>27</sup>Elaboración propia en base a información oficial publicada en «Drug Seizures Report», Argentina, UNODC Statistics Online (disponible en <https://data.unodc.org>) para los años 2008-2015; y en el Informe Estadísticas Criminales de la República Argentina, Año 2017 (disponible en <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20estadisticas%20criminales%20Republica%20Argentina%202017.pdf>) para los años 2016 y 2017.



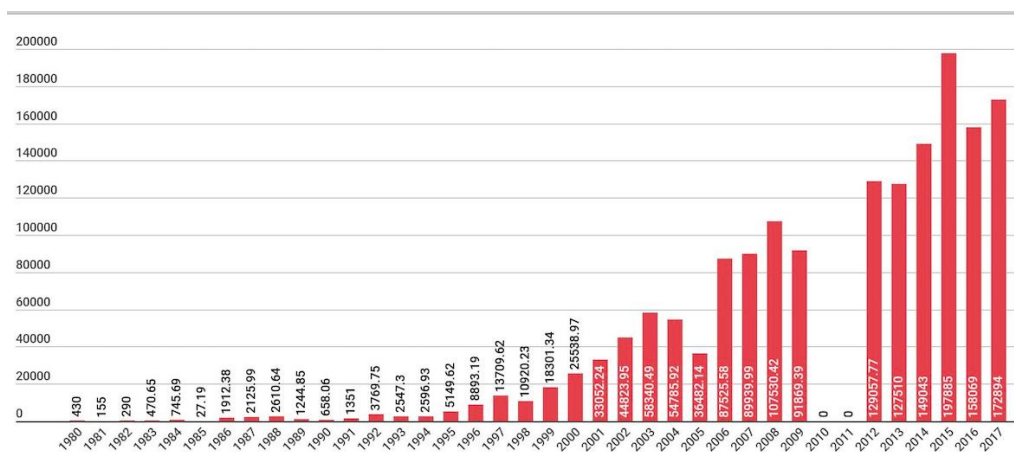
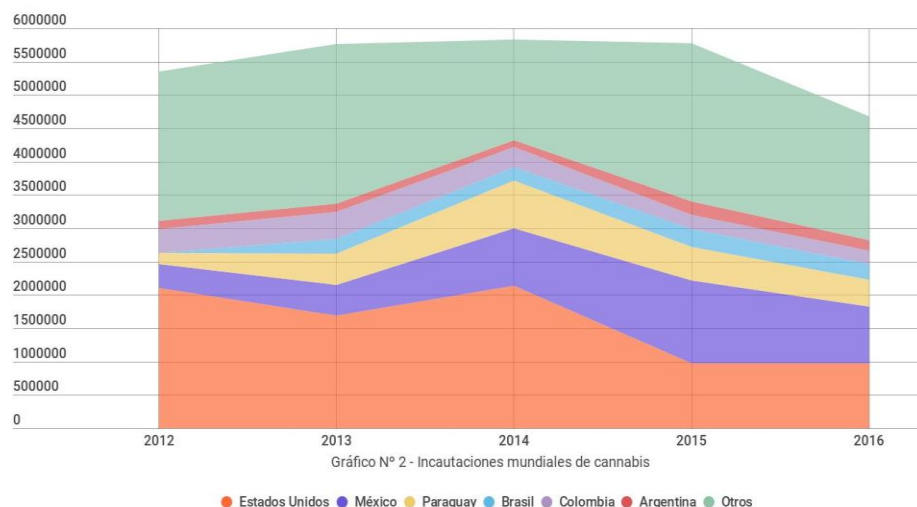


Gráfico N° 1 Incautaciones de cannabis 1980-2017

Si se comparan estas cifras con las incautaciones globales, la participación argentina oscila entre un 1 % (en los años 2006 y 2007) a un máximo de un 4% (en el año 2015) respecto del total de cannabis incautado globalmente<sup>28</sup> (ver Gráfico N° 2<sup>29</sup>). Si se consideran los últimos cinco años, se pasó de un 2 % de incautaciones respecto al total incautado a nivel internacional (en los años 2012, 2013 y 2014), a un 4 % (en el año 2015), disminuyendo levemente al 3 % en el año 2016. Junto a la tendencia de crecimiento en las cantidades incautadas de hierba de cannabis a nivel nacional, en conjunto, la participación de Argentina en el total incautado a nivel internacional ha registrado incrementos de una década a otra. Las mayores cantidades de hierba de cannabis a nivel internacional corresponden a Estados Unidos, México y Paraguay.

<sup>28</sup>Información extraída de los Informes sobre las Drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, correspondientes a los años 2006-2017. Disponibles en <https://www.unodc.org/wdr2018/>

<sup>29</sup>Elaboración propia en base a los Informes sobre las Drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, correspondientes a los años 2013-2017. Disponibles en <https://www.unodc.org/wdr2018/>



Teniendo en cuenta que las incautaciones no deben ser consideradas como un indicador directo sobre la magnitud del mercado<sup>30</sup>, es preciso advertir que no se cuenta a nivel nacional con un estudio riguroso que permita estimar la magnitud del mercado de cannabis en Argentina. Un informe oficial publicado por el Observatorio Argentino de Drogas en el año 2008, confeccionado sobre la base de los resultados del Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, estimaba un consumo anual de 47.200 kilogramos y un gasto anual de 103 millones de dólares (SEDRONAR, 2008).

Más recientemente, la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico del Ministerio de Seguridad estimaba, tomando como base el Estudio Nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas, cuyo relevamiento se realizó en 2016 (SEDRONAR, 2017), un consumo anual

<sup>30</sup>Como afirman Reuter y Trautmann (2009), los datos sobre incautaciones no son un indicador del tráfico desde que sólo un limitado porcentaje de las drogas que se trafican son incautadas. De acuerdo con los autores, no hay estimaciones confiables acerca de lo que estos porcentajes representan en tanto las incautaciones son una función de tres factores: demanda doméstica, transporte y efectividad de los esfuerzos de interdicción (Reuter y Trautmann, 2009). En una línea similar, Kilmer y Hoorens (2010), citando a Reuter (1995), plantean que las cantidades de droga incautada están condicionadas, al menos, por tres factores: la cantidad traficada, la relativa habilidad de los interdictores y el cuidado tomado por los traficantes. Ya a principios de los noventa, Caulkins (1990) advertía que las incautaciones no se determinan solo por el volumen de las drogas traficadas, sino que también dependen del nivel de aplicación de la ley, la efectividad con la que los recursos son aplicados y las habilidades de evasión de los traficantes. De acuerdo con el autor, ninguno de estos factores se mantiene constante en el tiempo y, al menos los últimos dos, son difíciles de cuantificar (Caulkins, 1990).

de 184.991 kilogramos y un gasto anual de aproximadamente 370 millones de dólares. A estas estimaciones, el estudio suma las incautaciones de cannabis y una cantidad estimada que abastecería al mercado chileno, llegando de esta forma a la cifra de más de 811 millones de dólares<sup>31</sup>.

Es importante advertir aquí que ninguno de estos informes oficiales sigue, de modo preciso, la metodología de estimación de los mercados ilícitos de drogas que recomienda la bibliografía especializada<sup>32</sup>, produciendo severas distorsiones en los datos presentados (Souto Zabaleta, 2018). Solo a modo de ejemplo, la estimación del año 2017 toma un peso promedio del cigarrillo de marihuana que resulta altamente problemático y que triplica el conteo de las cantidades anuales consumidas. Es así que, simplemente ajustando este dato en base estimaciones más confiables, la cantidad anual consumida se reduce a menos de 68.000 kilogramos anuales. Ninguna de las dos estimaciones oficiales, a la hora de establecer las cantidades anuales consumidas, ajustan por frecuencias de consumo ni parten de los datos de consumidores/año como lo hace la bibliografía especializada. Realizados solo estos ajustes, los gastos anuales aparecen sobreestimados para el caso del cannabis. No obstante, corresponde advertir que la distorsión que presenta la estimación de 2017 para el mercado de cannabis es altamente significativa respecto de la del 2008. En la estimación de 2017, el gasto anual estimado, practicados una serie de ajustes, sería de 135 millones de dólares en lugar de 370 millones (Souto Zabaleta, 2018).

Las mencionadas estimaciones oficiales tampoco toman en cuenta importantes consideraciones que presenta el desafío de dimensionar el mercado de cannabis a partir del gasto (Souto Zabaleta, 2018). Kilmer y otros (2011) afirman que calcular el gasto en un mercado de drogas es más

---

<sup>31</sup>En la medida en que no pudo accederse a la versión oficial de la estimación, se utiliza la información publicada al respecto por el Diario La Nación, 25 de marzo de 2018 (<https://www.lanacion.com.ar/2120072-el-mercado-narco-moviliza-mas-de-22000-millones-al-ano-en-la-argentina>); e Infobae, 31 de marzo de 2018 (<https://www.infobae.com/sociedad/2018/03/31/las-alarmantes-cifras-que-mueve-el-narcotrafico-en-argentina-para-el-consumo-interno/>), que incluye declaraciones de funcionarios responsables de la elaboración del informe.

<sup>32</sup>En la bibliografía especializada parece haber consenso en torno a la superioridad analítica de las estimaciones basadas en la demanda. Las estimaciones basadas en el consumo parten del conteo del número de personas que consumen drogas con varias frecuencias o intensidades de uso (por ejemplo, ocasionales o frecuentes; o diarios, semanales o en el último año) y multiplican esa cantidad por tasas promedio de consumo, medidas por peso o en dosis. Otra forma de estimar la magnitud del mercado desde la demanda es la que se basa en el gasto. Las estimaciones basadas en el gasto combinan el conteo de usuarios con estimaciones de las cantidades anuales de gasto en drogas, más que en las cantidades consumidas (Kilmer et al., 2011).

complejo que multiplicar gramos por el precio minorista por gramo porque se deben tener en cuenta los descuentos por cantidad, lo que se comparte y, en el caso de la marihuana, la producción doméstica. Por otra parte, en el caso del cannabis, se debe atender a su disímil contenido de THC que varía considerablemente en diferentes muestras y en el tiempo, así como también las diferencias que se presentan en lo que refiere al tipo específico de cannabis (Caulkins, 2005 citando a El Sohly et al., 2000 y a Kleiman, 1989). Es por eso que Caulkins (2005) entiende que no se debe trabajar simplemente con los precios de las materias primas, sino con los precios ajustados por pureza.

El resultado concreto de las cuestiones que venimos analizando es que las únicas estimaciones locales sobre la magnitud del mercado de cannabis no resultan herramientas confiables en función de presentar serios errores metodológicos (Souto Zabaleta, 2018). Capítulo aparte merecen los intentos que ensayan ambos estudios de calcular una tasa de incautaciones frente al total circulante, entendiendo esta como un indicador de efectividad de las actividades de aplicación de la ley. Detrás de estas apelaciones subyacen supuestos a la fecha fuertemente controvertidos por la bibliografía especializada. En oportunidad de presentar la estimación de 2017, las autoridades responsables del informe afirmaban que «uno de los métodos para prevenir el consumo de drogas es hacer que los estupefacientes sean menos accesibles para la gente. Si el precio de la cocaína y la marihuana sube, la demanda baja,...con mayores decomisos y con controles inflexibles en la frontera los costos de logística suben para los narcotraficantes y disminuyen sus márgenes de ganancia»<sup>33</sup>. Aún más, en opinión de los funcionarios, «lentamente el precio de la sustancia la hace menos accesible... a medida que nosotros secuestramos una mayor cantidad de drogas, afectamos la oferta y el precio en la calle sube... Nosotros estamos convencidos que afectando el narcotráfico en general, lento, pero sostenidamente, vamos a ir bajando el consumo que hay en el país»<sup>34</sup>.

Hace más de veinticinco años Reuter y Kleiman (1986) realizaron el primer esfuerzo sistemático relacionado con la cuestión de la aplicación de la ley y los precios (Caulkins y Reuter, 2010). La lógica de la perspectiva de riesgos y precios es que los traficantes están en el negocio para hacer dinero, por lo

---

<sup>33</sup>Diario La Nación, 25 de marzo de 2018 (<https://www.lanacion.com.ar/2120072-el-mercado-narco-moviliza-mas-de-22000-millones-al-ano-en-la-argentina>).

<sup>34</sup>Infobae, 31 de marzo de 2018 (<https://www.infobae.com/sociedad/2018/03/31/las-alarmanes-cifras-que-mueve-el-narcotrafico-en-argentina-para-el-consumo-interno/>).

que cuando la aplicación de la ley les impone costos, esos costos son transferidos a los usuarios bajo la forma de precios más altos. Caulkins y Reuter (2010) afirman que 25 años después no existen razones para abandonar el aporte de esa perspectiva, aunque hoy se ve incompleta: en el largo plazo los argumentos pueden ser válidos, pero muchas cosas suceden en ese camino. Es cierto que, como afirman Pollack y Reuter (2014), muchos autores y documentos gubernamentales asumen que una aplicación de la ley más estricta deriva en precios más altos y en una menor disponibilidad, con más énfasis en los efectos sobre los precios. Pero está ampliamente estudiado en la bibliografía especializada que las incautaciones tienen un disímil efecto en la disponibilidad en función de los diferentes costos de reemplazo en diferentes niveles del mercado (Reuter, 2013). En efecto, existen varios trabajos (Caulkins y Reuter, 2010; Grossman, Chaloupka y Anderson, 1998; Reuter y Pollack, 2012) en los que es posible observar que los precios de las drogas caen mientras que la aplicación de la ley se ve incrementada (Moeller, 2017). Reuter (1989) plantea que, en las discusiones sobre aplicación de la ley, existe el concepto de «la ilusión de la cantidad», una creencia en que la cantidad de droga incautada es una forma útil de medir la eficacia de los esfuerzos de aplicación de la ley. El resultado de esta ilusión es un énfasis exagerado en el valor de los esfuerzos de la aplicación de la ley en las primeras etapas del sistema de distribución (Reuter, 1989).

La bibliografía especializada entiende, así, que si bien es cierto que la ilegalidad sumada a un modesto nivel de aplicación de la ley puede mantener los precios más altos y la disponibilidad más baja de lo que sucedería en el caso de que no hubiera prohibición o aplicación de la ley, en un mercado establecido, los incrementos en la aplicación de la ley más allá de un nivel básico tienen sólo modestos efectos en el precio, la disponibilidad y el uso (Caulkins y Reuter, 2010) por lo que evaluar los esfuerzos de la aplicación de la ley exige tomar nuevos caminos. Lo llamativo en este punto es que, como afirma Caulkins (2000), aunque haya escasa evidencia acerca de la capacidad de los programas de aplicación de la ley para controlar el uso de drogas, ellos absorben la mayor parte de los recursos destinados a las políticas de control de drogas. Desde la teoría parece factible que al reducir los volúmenes de drogas disminuya de manera sistemática su disponibilidad a nivel minorista. El problema, como hemos visto, es que esta afirmación no ha podido ser verificada empíricamente. La eficacia de esta estrategia depende de supuestos aún no probados acerca de la capacidad de la aplicación de la ley y sobre los efectos de los cambios en la disponibilidad de drogas a nivel minorista en el largo plazo y especialmente en los patrones de

consumo de los usuarios crónicos que dan cuenta de la mayoría del consumo (Kleiman, 2004). En definitiva, como afirman Pollack y Reuter (2014), es una ironía constatada hace tiempo que la aplicación de la ley reciba la mayoría de los recursos en la implementación de políticas, mientras que el tratamiento y la prevención reciben la mayoría de los recursos para investigación.

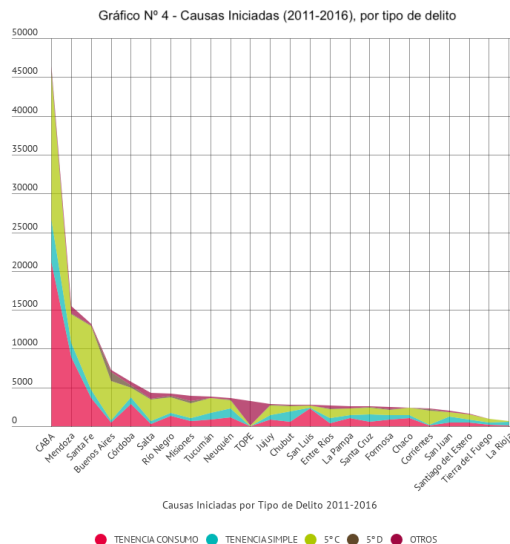
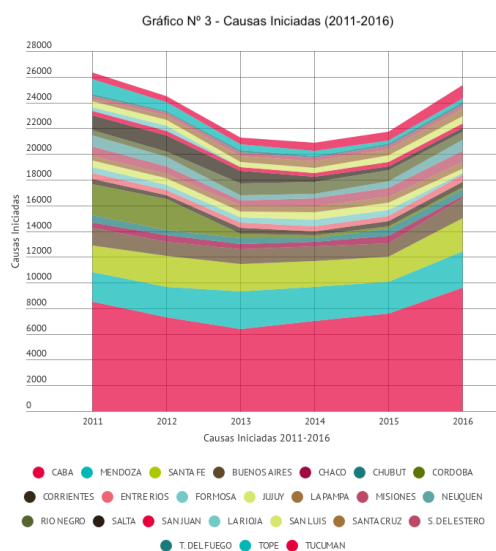
Pollack y Reuter (2014) sostienen que las políticas punitivistas implementadas o defendidas sobre la base de su capacidad de incrementar precios merecen mayor examen, y que algunas sociedades podrían gastar menos en aplicación de la ley, particularmente aquellas medidas de aplicación de la ley que conllevan altos costos sociales en sus dominios (Pollack y Reuter, 2014). De acuerdo con Caulkins y Reuter (2010), la aplicación de la ley probablemente es más efectiva para prevenir la formación de un mercado masivo que para suprimir ese mercado una vez que se ha conformado. Una vez que un mercado masivo se establece, podría haber escaso impacto ante una intensa aplicación de la ley. Un nivel modesto de aplicación de la ley podría generar la mayoría de los beneficios de la prohibición (Caulkins y Reuter, 2010). Es decir, el grado de aplicación de la ley debería ser ajustado a partir de un diagnóstico de sus impactos efectivos. En el trasfondo de este tipo de evaluaciones aparece una verdad incómoda de las políticas de control de drogas vigentes. Como afirman Hough y Natarajan (2000) las estrategias de reducción de la oferta tienen un complejo efecto perverso: el mero hecho de sostener precios puede estimular al mercado incorporando nuevos actores en el sistema. Si la aplicación de la ley es exitosa en sostener o incrementar los riesgos de sanciones criminales, el resultado será atraer más gente a un negocio más riesgoso, pero también más lucrativo. Si este argumento es cierto, las estrategias de aplicación de la ley contienen las semillas de su propia destrucción (Hough y Natarajan, 2000), llevando además a una mayor sofisticación en las estrategias de comercialización ilícita por parte de los traficantes.

*«...En el trasfondo de este tipo de evaluaciones aparece una verdad incómoda de las políticas de control de drogas vigentes...»*

En nuestro país, cuando se analizan los casos de infracción a las leyes de control de drogas que son judicializados, aparecen numerosas cuestiones que merecen ser destacadas. Aquí, los esfuerzos empíricos que se vienen realizando por parte de la bibliografía especializada deberían iluminar nuestra reflexión sobre el mercado de cannabis en Argentina. En Argentina,



desde 2011 a la fecha se han iniciado en promedio más de 23.000 causas por año por infracción a la Ley 23737 y por el delito de contrabando de estupefacientes. Cerca de la mitad de esas causas se inicia en los grandes centros urbanos. En todo el país, en el período 2011-2016, el 35,87 % de las causas que se inician en la Justicia Federal, por infracción a la Ley 23737 o por el delito de contrabando de estupefacientes, con relación a todo tipo de sustancia, corresponden al delito de tenencia para consumo personal<sup>35</sup> (ver Gráficos N° 3 y N° 4). Se trata de causas que insumen importantes recursos humanos y materiales y que, por aplicación del Fallo Arriola<sup>36</sup>, terminan siendo archivadas. La mayoría de estos casos tiene lugar en los grandes centros urbanos del país (CABA, Mendoza, Santa Fe, Buenos Aires).



Por otra parte, un análisis de las sentencias judiciales dictadas en el período 2014-2016, por todos los tribunales orales federales del país<sup>37</sup> por infracción

<sup>35</sup> PROCUNAR, Plataforma Interactiva de Información Estadística. Disponible en: <https://pes.mpf.gov.ar>.

<sup>36</sup> El fallo «Arriola» declara la inconstitucionalidad del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley 23737. En opinión de la CSJN «el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley 23737 debe ser invalidado, pues conculca el artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en que invade la esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales». Por tal motivo, «declara la inconstitucionalidad de esa disposición legal en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros». Como la misma CSJN advierte en el fallo «se hace uso de la reserva convencional internacional descartando la criminalización del consumidor» mientras que «la conducta no punible solo es aquella que se da en específicas circunstancias que no causan daños a un tercero».

<sup>37</sup> Proyecto de Investigación «Evaluación de las estrategias de prevención y control del Narcotráfico», Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

a la Ley 23737 y por el delito de contrabando de estupefacientes, muestra quede las 3.336 personas que fueron condenadas, en el período 2014-2016, en el 35,04 % de los casos la sustancia en cuestión fue el cannabis, mientras que el cannabis junto a la cocaína se relaciona con el 23,89 % de las condenas<sup>38</sup>. Sin diferenciar por sustancias, en el total de los casos, los tipos penales mayormente aplicados son la tenencia con fines de comercio (30,01 %), el transporte (28,27 %), y la tenencia simple (16,94 %)<sup>39</sup>. Otro dato resulta revelador, aun sin diferenciación por tipo de sustancia: el 25,42 % de las condenas tiene lugar en las zonas de frontera NOA y el 7,19 % en las zonas de frontera NEA. En tanto, el 34,56 % tiene lugar en los grandes conglomerados urbanos<sup>40</sup>.

De esta forma, grandes esfuerzos en materia de control de drogas parecerían concentrarse en la persecución de consumidores (aunque estas causas terminen tempranamente archivadas), en la persecución de la comercialización de cannabis (35,04 % de las condenas) y, en general, en los tipos penales menos gravosos en términos de la comercialización ilícita de drogas: tenencia con fines de comercialización y tenencia simple (46,95 %) y transporte (28,27 %). Por otra parte, si se observa la concentración de las condenas en las zonas de frontera NOA, se aprecia que gran parte del esfuerzo se vincula entonces a casos de transporte de cannabis.

#### **4. Algunas consideraciones sobre el mercado local de consumo de cannabis**

Consideraciones aparte merecen aquellos aspectos vinculados al mercado de consumo de cannabis en Argentina. En nuestro país existe una serie de estudios sobre consumo de sustancias psicoactivas en población general (12-65 años), que forman parte del Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas de la CICAD/OEA y que, por lo tanto, contemplan precisiones metodológicas comunes que garantizan la comparabilidad de los

---

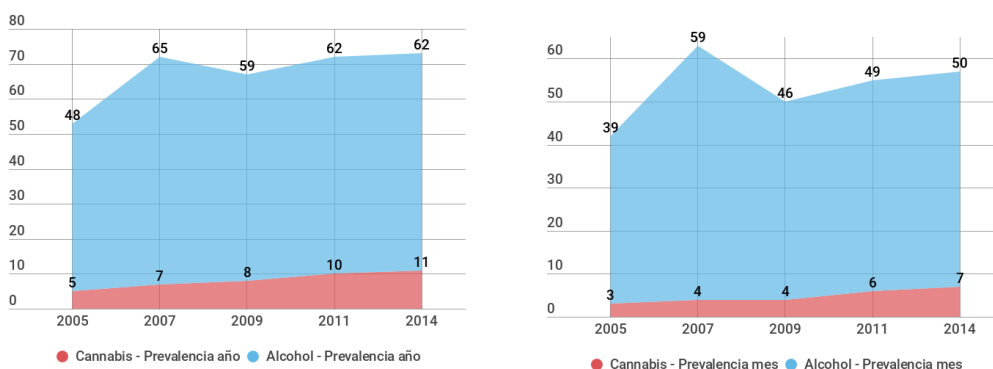
<sup>38</sup>Infobae, 6 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/10/06/radiografia-judicial-de-la-argentina-solo-el-2-por-ciento-de-las-causas-de-narcotrafico-tuvieron-sentencia/>. En el 30 o 40% de los casos las condenas se vinculan sólo a cocaína.

<sup>39</sup>La Nación, 10 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2180120-demora-judicial-comodoro-py-solo-se-resuelve>.

<sup>40</sup>Infobae, 6 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/10/06/radiografia-judicial-de-la-argentina-solo-el-2-por-ciento-de-las-causas-de-narcotrafico-tuvieron-sentencia/>.

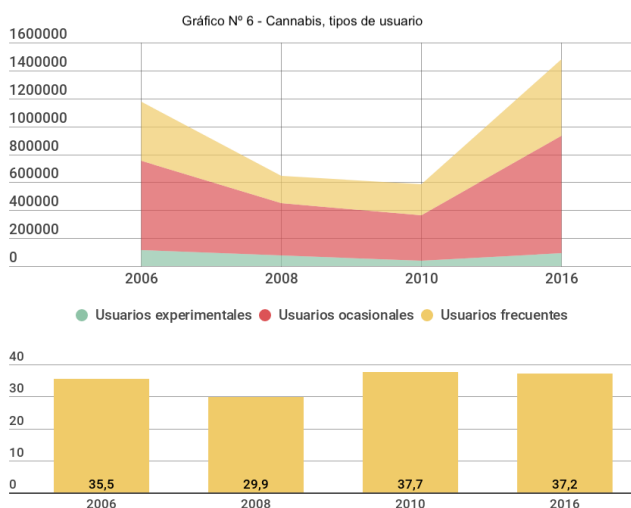
datos producidos a nivel regional. Estos estudios se realizaron en los años 2006, 2008, 2010 y 2016 (SEDRONAR, 2017). De acuerdo con los mencionados estudios, la prevalencia de año, es decir, la proporción de personas que consumieron cannabis en los últimos 12 meses sobre el total de las personas estudiadas, presenta variaciones a lo largo de los diferentes años. En el último estudio, cuyo relevamiento se realizó en 2016, esa prevalencia es del 7,8 %. Este porcentaje implica un importante incremento respecto de los resultados relevados en los años 2010 (3,2 %) y 2008 (3,7 %), y menor, aunque aún en incremento, respecto de los resultados obtenidos en 2006(6,9 %). En tanto, la prevalencia de mes, es decir la proporción de personas que consumieron cannabis en los últimos 30 días sobre el total de las personas estudiadas, es del 5,4 % en 2016, 2,4 % en 2010, 2,3 % en 2008, y del 4,4 % en 2006. A simple modo de comparación, las prevalencias de año de consumo de alcohol son notablemente superiores: 68 % en el 2016; 56,3 % en el 2010; 57,8 en el 2008, y 62,9 % en el 2006. Las prevalencias de mes de consumo de esta sustancia son: 52,9 % en 2016; 44,55 % en 2010; 46,8 % en 2008, y 50,4 % en 2006 (ver Gráfico N° 5).

Gráfico N° 5 - Alcohol y cannabis, prevalencia de año y de mes.



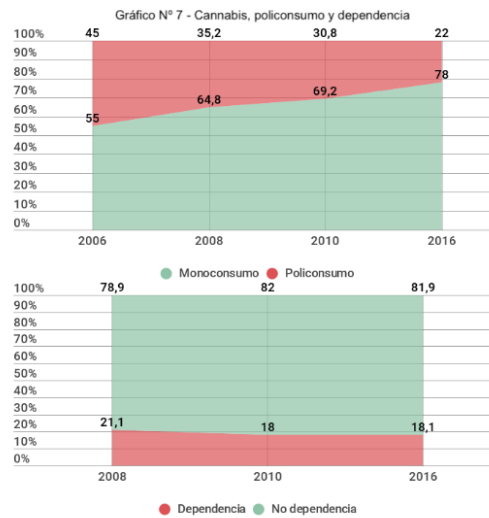
Ahora bien, analizando las frecuencias de consumo, es posible observar para todos los años que el tipo de usuario de cannabis que prevalece es el ocasional, es decir, aquel que informa haber consumido algunas veces durante los últimos 12 meses o algunas veces mensualmente. En el año 2016, este tipo de usuario representa el 56,5 % de los casos; el 54,7 %, en 2010; el 57,1 % en 2008, y el 53,7 % en 2006. Los usuarios frecuentes (consumo semanal, ya sea de varias veces en la semana o diariamente) representan el 37,2 % del total de usuarios de cannabis en 2016; el 37,7 %, en el 2010; el 29,9 % en el 2008; y el 35,5 % en el 2006. En tanto los usuarios experimentales (o de una sola vez) representan el 6,2 % del total de usuarios de cannabis en 2016; el 6,8 % en el 2010; el 12 % en el 2008; y el 9,6 % en el

2006. En términos generales, las frecuencias de consumo de cannabis se mantienen relativamente estables entre los usuarios de esa sustancia a lo largo de los años (ver Gráfico N° 6). De esta forma, desde el 2006 a la fecha, los usuarios frecuentes de cannabis representan entre el 1 % y el 3 % del total de la población general (12-65 años) estudiada.



Respecto de la relación entre usuarios de cannabis y el «policonsumo» (ingesta simultánea de dos o más sustancias, no incluyendo alcohol, tabaco o psicofármacos), cabe decir que la mayoría de los usuarios de cannabis informa sobre el consumo de esa sola sustancia: el 78 % de los usuarios en 2016; el 69,2 % en 2010; el 64,8 % en 2008, y el 55 % en 2006. Por otra parte, la verificación de signos o síntomas de dependencia<sup>41</sup>, se presenta en el 18,1 % del total de usuarios de cannabis de año en 2016; en el 18 %, en 2010, y en el 21,1 %, en el 2008. Desde 2008 a la fecha, los consumidores de cannabis que presentan síntomas o signos de dependencia oscilan entre el 0,5 % y el 1,5 % del total de la población general (12-65 años) estudiada (ver Gráfico N° 7).

<sup>41</sup> Los criterios del CIE 10 para la medición de dependencia de marihuana son: 1) deseo intenso o vivencia de una compulsión a consumo; 2) disminución de la capacidad para controlar el consumo (en el comienzo, el término o la cantidad a consumir); 3) síndrome de abstinencia: síntomas somáticos de abstinencia; 4) presencia de tolerancia; 5) abandono progresivo de otras fuentes de placer o diversión, o aumento del tiempo necesario para obtener o ingerir la sustancia o para recuperarse de sus efectos; 6) persistencia en el consumo de la sustancia, a pesar de sus evidentes consecuencias perjudiciales (SEDRONAR, 2017).



Los estudios en población escolar disponibles (estudiantes de enseñanza media) muestran un crecimiento en el tiempo tanto de las prevalencias de año como de mes. Mientras que en el 2005 la prevalencia de año era del 5,4 %, es del 7,6 % en 2007, del 8,4 % en 2009, del 10,3 % en 2011, y del 11,8 % en el 2014. La prevalencia de mes pasa del 3,1 % en 2005, al 4,5 % en 2007, al 4,8 % en 2009, al 6,2 % en 2011, y al 7,6 % en 2014. Las prevalencias de año y de mes de consumo de alcohol, con la excepción del año 2009, presentan también tendencias crecientes.

No obstante, al igual que en población general, los usuarios ocasionales y experimentales dan cuenta de la mayor parte del consumo reciente. Los usuarios experimentales representan el 17 % del total de usuarios de año de cannabis en 2014, el 21,4 % en 2011, y el 23,6 % en 2009. Los usuarios ocasionales representan el 45,7 % en 2014, el 49,1 % en 2011, y el 47,9 % en 2009. Los usuarios frecuentes dan cuenta del 33,1 % del consumo anual de cannabis en 2014, del 27,3 % en 2011, y del 26,2 % en 2009. Así, los usuarios experimentales y ocasionales dan cuenta en todos los estudios realizados de más del 60 % del consumo anual de cannabis en esa franja de usuarios.

## 5. Reflexiones finales

Importantes voces en los ámbitos multilaterales han introducido y sostenido un profundo debate alrededor de la necesidad de abrir el camino a interpretaciones flexibles de las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas. Las iniciativas concretas de regulación del mercado

de cannabis se erigen, de este modo, ante la necesidad urgente de explorar alternativas a las estrategias que se derivan de esas convenciones. La lógica detrás de la regulación de mercados se aleja de la tradicional épica exitista y moralista que ha caracterizado al régimen internacional de control de drogas para adentrarse en una mirada pragmática de políticas que, a todas luces, no han dado resultados. En la mirada de sus impulsores no existe ni una mínima apelación a las bondades o maldades de determinadas sustancias, sino a la forma en la que los Estados deben encarar el abordaje de prácticas de consumo que se han ido consolidando en las diferentes sociedades. La necesidad de interpretaciones flexibles viene, así, de la mano de la certeza de que no ha sido la prohibición la herramienta adecuada para abordar el problema de las drogas, sostenida ésta en la negación contrafáctica de sus crecientes usos recreativos, e ignorando sus magros resultados y sus altísimos costos asociados.

Ante la innegable ineffectividad del régimen internacional de control de drogas, la regulación de los mercados de cannabis se enfrenta a un sólido entramado que se resiste a la transformación. Como la flexibilidad pareciera tener límites, de acuerdo a la JIFE, debemos solo insistir en el camino que venimos transitando. Para la Junta no se trata de buscar nuevos enfoques, sino, simplemente, de insistir. La creciente introducción de iniciativas de regulación de mercados incomoda cada vez más a ese régimen internacional que se resiste al cambio.

Ninguna de las iniciativas ha sido posible sin una evaluación seria y certera de los resultados concretos de las políticas de control que se venían implementando, y sin apelar a los acabados esfuerzos de la bibliografía especializada en el área. En nuestro país, resulta necesaria una evaluación profunda de las estrategias de control y su verdadero impacto en la evolución de la comercialización ilícita de drogas. Una evaluación basada en investigaciones empíricas que permita conocer de modo riguroso las dimensiones del mercado y los resultados concretos de las estrategias de prevención y control. Como frente a cualquier política pública, la mera ausencia de indicadores no debería constituirse en un indicador que nos ratificara que nos encontramos transitando el camino correcto. A diferencia de la posición sostenida por la JIFE, con seguridad, no se trata simplemente de insistir.

Para ello, se debe avanzar en una mejor y más sólida comprensión de las dimensiones y características de los mercados ilícitos de drogas, y apelar al



importante caudal de conocimiento existente para el análisis de esos mercados. Esto permitirá abandonar los números míticos y los dogmas que rodean a las políticas de prevención y control del narcotráfico, y un abordaje del problema en términos de la efectividad de esas políticas, de sus impactos concretos y de sus posibles efectos. Solo con la escasa información disponible es posible poner en tensión los esfuerzos que se vienen llevando a cabo. Si los mercados locales de consumo crecen en el tiempo, mientras que la persecución de los consumidores y de los eslabones más bajos de la cadena de comercialización se sostiene o incrementa y las cadenas de distribución, en los niveles de mercado que generan mayor valor agregado, permanecen inalteradas, la reflexión es obligada.

Los estados que han avanzado en la regulación del mercado de cannabis y aquellos que se encuentran evaluando este tipo de iniciativas parten de comunes desenlaces: o han sido víctimas de la ineffectividad de la estrategia internacional de control de drogas en términos del crecimiento alarmante de sus mercados locales de consumo, o han sido víctimas de su ineffectividad por los altísimos costos asociados a las políticas altamente represivas. Como sostuvo el Primer Ministro canadiense, esto tiene que parar. Los límites a la flexibilidad serán sorteados, así, por aquellos Estados que asuman con responsabilidad los errores de políticas públicas para el control de drogas que sólo han demostrado costosos fracasos.

## **Bibliografía**

1. Bagley, B., 2012: *Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty first century*. Woodrow Wilson Center Update on the Americas.
2. Bewley-Taylor, D., y M. Jelsma, 2011: «Regime change: revisiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs», *International Journal of Drug Policy*, 23: 72-81.
3. Caulkins, J., 2000: «Measurement and analysis of drug problems and drug control effects», en US Justice Department, *Measurement and analysis of Crime and Justice*, Vol. 4.
4. Caulkins, J. y P. Reuter, 2010: «How drug enforcement affects drug prices? », *Crime and Justice*, Vol. 39 (1): 213-271.

5. Jelsma, M., D. Bewley-Taylor y T. Blickman, 2014: *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition - The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform*, Transnational Institute.
6. Buxton, J., 2008: *The historical foundations of the narcotics drug control regime*. World Bank Policy Research Working Paper: 4553.
7. Corda, A. y M. Fusero, 2016: *De la punición a la regulación. Políticas de cannabis en América Latina y el Caribe. Informe sobre Políticas de Drogas N° 48*, Transnational Institute, disponible en <https://www.tni.org/es/publicacion/de-la-punicion-a-la-regulacion>.
8. Hough, M. y M. Natarajan: «Introduction. Illegal drug markets, research and policy», en M. Hugh y M. Natarajan, *Illegal Drug Markets: from research to prevention policy*, Criminal Justice Press.
9. IRCCA, 2018: *Mercado regulado del cannabis. Informe al 05/08/18*, disponible en <https://www.ircca.gub.uy/wpcontent/uploads/2018/09/InformeMercadoReguladoCannabis-05ago2018.pdf>.
10. GCDP, 2018: *Regulation. The responsible control of drugs*, disponible en <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/regulation-the-responsible-control-of-drugs/>.
11. Grossman, M., F. J. Chaloupka y R. Anderson, 1998: «A survey of economic models of addictive behavior», *Journal of Drug Issues*, 28: 631–643.
12. Jelsma, M., 2016: «UNGASS 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida?», disponible en <https://www.tni.org/en/node/22954>.
13. JIFE, 2013: *Informe Anual 2013*, disponible en [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR\\_2013\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2013/Spanish/AR_2013_S.pdf).
14. Kilmer, B. y S. Hoorens, eds., 2010: *Understanding illicit drug markets, supply reduction efforts and drug related crime in the European Union*, Cambridge: RAND disponible en [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2010/RAND\\_TR755.sum.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2010/RAND_TR755.sum.pdf).
15. Kilmer, B., J. Caulkins, R. Pacula y P. Reuter, 2011: «Bringing perspective to illicit markets: estimating the size of the US marijuana market», *Drug and Alcohol Dependence*, 119 (2011): 153-160.

16. Kleiman, M., 1989: *Marijuana: Costs of Abuse, Costs of Control*, New York: Greenwood Press.
17. Kleiman, M., 2004: *Illicit drugs and the terrorist threat: causal links and implications for domestic drug control policy*. CRS Report for Congress.
18. Moeller, K, 2017: «Drug market criminology: combining economic and criminological research on illicit drug markets», *International Criminal Justice Review*: 1-15.
19. Monitor Cannabis Uruguay, 2018: Cambios en la opinión pública sobre la regulación del cannabis, en <http://monitorcannabis.uy/cambios-en-la-opinion-publica-sobre-la-regulacion-del-cannabis/>
20. Nadelmann, E., 1990: «Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society», *International Organization*, 44 (4): 479-526.
20. Pollack, H. y P. Reuter, 2014: «Does tougher enforcement make drugs more expensive? », *Addiction*, 109 (12): 1959-1966.
21. Reuter, P., 1989: *Quantity Illusions and Paradoxes of Drug Interdiction: Federal Intervention into Vice Policy*, Santa Monica: RAND, disponible en <https://www.rand.org/pubs/notes/N2929.html>.
22. Reuter, P., 2009: *The unintended consequences of drug prohibition*, Santa Monica: RAND.
29. Reuter, P. y M. Kleiman, 1986: «Risks and prices: an economic analysis of drug enforcement», *Crime and Justice*, 7.
30. Reuter, P. y F. Trautmann, 2009: «A report on global illicit drug markets 1998-2007», European Commission.
31. SEDRONAR, 2007: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*.
32. SEDRONAR, 2006: *II Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
33. SEDRONAR, 2008 a: *El mercado de drogas ilícitas: magnitud y precio*, Observatorio Argentino de Drogas, agosto de 2008.
34. SEDRONAR, 2008 b: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*.

35. SEDRONAR, 2008 c: *III Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
36. SEDRONAR, 2010 a: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*.
37. SEDRONAR, 2010 c: *IV Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
38. SEDRONAR, 2012: *V Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
39. SEDRONAR, 2014: *VI Estudio nacional a estudiantes de nivel medio*.
40. SEDRONAR, 2017: *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de Sustancias Psicoactivas*.
41. Souto Zabaleta, M., 2017: *Crisis de efectividad, socialización y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*, Buenos Aires: Editorial Arte&Parte.
42. Souto Zabaleta, M., 2018: «Números míticos y dogmas como fundamentos de las políticas de control del narcotráfico en Argentina», trabajo presentado en el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia, Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018, con la colaboración de P. Delfino y S. Sarti.
43. Thoumi, F., 2009: «The international drug control regime straight jacket: are there policy options? », *Trends in organized crime*, 13: 75-80.
44. Transform Drug Policy Foundation, 2009: «After the war on drugs: blueprint for regulation», disponible en <https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint.pdf>.
45. UNDP, 2015: «Políticas de control de drogas y desarrollo humano», Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.
46. UNODC, 2017: *Informe mundial sobre drogas*, disponible en <http://www.unodc.org/wdr2017/>.