



# Regulación

El Control Responsable de las Drogas





**KOFI ANNAN (IN MEMORIAM)**  
 Presidente de la Fundación Kofi Annan y Ex Secretario General de las Naciones Unidas, Ghana



**JOYCE BANDA**  
 Ex Presidenta de Malawi



**PAVEL BÉM**  
 Ex Alcalde de Praga, República Checa



**RICHARD BRANSON**  
 Emprendedor, fundador del Grupo Virgin, cofundador de The Elders, Reino Unido



**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**  
 Ex Presidente de Brasil



**MARIA CATTAU**  
 Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio, Suiza



**HELEN CLARK**  
 Ex Primer Ministra de Nueva Zelanda y Administradora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo



**NICK CLEGG**  
 Ex Vice Primer Ministro del Reino Unido



**RUTH DREIFUSS**  
 Ex Presidenta de Suiza y Ex Ministra del Interior (Presidencia)



**CÉSAR GAVIRIA**  
 Ex Presidente de Colombia



**ANAND GROVER**  
 Ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, India



**MICHEL KAZATCHKINE**  
 Ex Director Ejecutivo del Fondo Mundial para la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria, Francia



**ALEKSANDER KWASNIEWSKI**  
 Ex Presidente de Polonia



**RICARDO LAGOS**  
 Ex Presidente de Chile



**OLUSEGUN OBASANJO**  
 Ex Presidente de Nigeria



**GEORGE PAPANDREOU**  
 Ex Primer Ministro de Grecia



**JOSÉ RAMOS-HORTA**  
 Ex Presidente de Timor-Leste



**JORGE SAMPAIO**  
 Ex Presidente de Portugal



**GEORGE SHULTZ**  
 Ex Secretario de Estado de Estados Unidos de América (Presidencia Honoraria)



**JAVIER SOLANA**  
 Ex Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, España



**MARIO VARGAS LLOSA**  
 Escritor e intelectual público, Perú



**PAUL VOLCKER**  
 Ex Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos y del Consejo para la Reconstrucción Económica, Estados Unidos.



**ERNESTO ZEDILLO**  
 Ex Presidente de México



**COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICA DE DROGAS**

# Contenidos

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Cómo la regulación puede poner las drogas bajo control</b>	<b>11</b>
Evaluando y respondiendo a los riesgos de las drogas	11
Administrando los riesgos de una sobre comercialización	15
Aprender de los errores y monitorear la implementación de una regulación	16
<b>Los retos de implementar una regulación</b>	<b>19</b>
El mercado ilegal de las drogas: alimentando la corrupción y la violencia	19
Regular las drogas en Estados con una capacidad institucional frágil	20
Implementación cautelosa, incremental y guiada por la evidencia	24
Movernos del desarrollo alternativo a medios de subsistencia sostenibles	25
Empoderando poblaciones marginadas trabajando en la economía ilegal	25
<b>La regulación puede desempoderar al crimen organizado</b>	<b>31</b>
Enfocarse en el crimen organizado	31
Reducir las oportunidades del mercado ilegal y debilitar al crimen organizado	32
Reemplazar el vacío social actualmente ocupado por el crimen organizado	35
<b>Modernizar el sistema internacional de fiscalización de drogas</b>	<b>37</b>
Reconocer las tensiones en el régimen internacional de fiscalización de drogas	37
Explorando opciones de reformas	39
Una gobernanza renovada para un mejor régimen de fiscalización internacional de drogas	42
<b>Testimonios</b>	<b>45</b>
Diego Canepa: Regulación del cannabis en Uruguay	45
Sean Berte: A corregir los errores de la "Guerra contra las drogas"	45
Hon. Peter Dunne: La regulación de sustancias psicoactivas en Nueva Zelanda	46
Roxana Argandoña: La producción de hoja de coca en Bolivia	48
Dr Rita Annoni Manghi: Tratamiento asistido con heroína en Suiza	49
Megan Key: De un mercado ilegal de cannabis a uno legal en Colorado	50
<b>Referencias</b>	<b>53</b>



Embalajes para cannabis en farmacias de Uruguay, el primer país en el mundo en legalizar el cannabis desde la producción hasta la venta. © Miguel Rojo/AFP/Getty.

La formación de la Comisión Global de Políticas de Drogas surgió a partir de dos observaciones: la clara falla del sistema internacional de fiscalización de drogas y las políticas nacionales que lo implementan; y el daño que este control de drogas está causando a la salud y seguridad de las personas y las sociedades. El fracaso es fácil de probar. En lugar de cumplir los objetivos de las tres convenciones internacionales sobre drogas, las políticas actuales sobre drogas no están reduciendo ni la demanda ni el suministro de drogas ilegales, sino todo lo contrario, mientras que el creciente poder del crimen organizado es una triste realidad. El daño a la salud pública e individual es grave: no solo aumenta el número de sobredosis, a menudo mortales, sino que el VIH y la hepatitis C continúan propagándose entre las personas que se inyectan drogas y la población en general. Además, el tejido social y las instituciones estatales son los más afectados por las políticas represivas dirigidas a los más vulnerables, a la vez que la corrupción y la violencia causan más muertes, desapariciones y desplazamientos de personas que los causados por guerras en ciertos países.

La urgencia de salvar vidas, de no dejar a nadie sin el cuidado y el respeto al que tienen derecho, y de defender instituciones democráticas constituye el compromiso de los miembros de la Comisión Global. Desde los cinco continentes, estas figuras públicas consideran que es su deber promover un cambio en el paradigma de la política de drogas. Al publicar informes como este, al tomar posiciones sobre asuntos puntuales, y al realizar intervenciones públicas y abogar ante legisladores nacionales e internacionales, la Comisión Global comparte experiencias, tanto negativas como positivas. La Comisión contribuye a la difusión de los resultados científicos y la evidencia sobre los efectos de las drogas y las políticas de drogas, y aboga incansablemente por políticas pragmáticas, racionales y respetuosas de los derechos humanos.

Tales políticas humanas han producido resultados positivos dondequiera que se hayan implementado, evaluado y debatido en gran medida. Sin embargo, enfrentaron, hasta hace poco, un verdadero tabú. Mientras que algunos países todavía los rechazan, otros los adoptan cada vez más.

Las medidas de salud pública destinadas a mitigar los riesgos relacionados con las drogas han demostrado su eficacia para responder al VIH y la hepatitis, reducir las sobredosis fatales, mejorar la salud y la situación social de las personas dependientes a las drogas y empoderar a las personas que usan drogas. Algunos países aún prefieren seguir la ilusión de llegar a una sociedad libre de drogas. Por esa razón, la reducción del daño aún lucha por reclamar su lugar en el régimen internacional de fiscalización de drogas. Sin embargo, lentamente se está convirtiendo en un principio rector de las políticas nacionales de salud.

La criminalización del consumo y posesión de drogas para uso personal también se reconoce cada vez más como un obstáculo para la efectividad de las políticas de salud. Además, la penalización socava el estado de derecho y fomenta los prejuicios, el estigma y la discriminación contra las personas y las comunidades. ¿Por qué castigar a las personas que no causan daño a los demás, incluso si corren un riesgo personal, cuando esto resulta en crisis de encarcelamiento que son inmanejables e inhumanas? ¿Por qué imponer a las personas que han sido condenadas la carga de un registro criminal? ¿Una asignación pragmática de recursos públicos no debería basarse en el análisis de los costos de las políticas de drogas punitivas? En respuesta a estas preguntas, cada vez más sociedades y legisladores están decidiendo dejar de perseguir a las personas que usan drogas e incluso despenalizar el consumo y la posesión para uso personal.

Las personas involucradas a pequeña escala en actividades no violentas relacionadas con la producción, el tránsito y la venta de sustancias psicoactivas sufren sentencias extremadamente desproporcionadas. Algunos corren el riesgo de la pena capital o penas de prisión más largas que las que se otorgan por crímenes violentos. Las circunstancias personales, sociales y económicas que podrían haber llevado a las personas a involucrarse en esta actividad ilegal rara vez se ven como razones para reducir las condenas. El disfrute de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la cohesión social exigen sentencias proporcionales, alternativas al encarcelamiento


o amnistía, especialmente cuando se establecen medidas políticas y económicas para permitir que estos delincuentes se unan al mercado laboral legal.

Una de las consecuencias negativas del sistema internacional de fiscalización de drogas, y su doble paradigma de prohibición y castigo, se ha vuelto más clara en los últimos años. Para la gran mayoría de la población mundial, ésta dificulta el acceso a medicamentos, principalmente analgésicos y anestésicos, que aparecen simultáneamente en la lista modelo de medicamentos esenciales y en las listas de las drogas ilegales. Este es un “daño colateral” de los 40 años de la “guerra contra las drogas”, o una “consecuencia no intencionada” de las convenciones internacionales sobre drogas, para usar la terminología de la ONU.

Sin embargo, las convenciones internacionales -incluso la más represiva, adoptada en 1988- no impiden a un país implementar las políticas necesarias para proteger la salud pública, facilitar el acceso a medicamentos esenciales, despenalizar el consumo y la posesión de drogas o establecer alternativas al castigo para delitos menores, de acuerdo con “sus principios constitucionales y los conceptos básicos de su sistema legal”.

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. Todas las regiones del mundo sufren: violencia inducida por guerras territoriales sobre áreas de producción y rutas de tránsito, corrupción y colusión de instituciones estatales y lavado de dinero proveniente de la droga, que daña la economía legal y el funcionamiento de las instituciones democráticas. La colaboración entre los países es necesaria para hacer frente a las empresas multinacionales delictivas.

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? Estamos convencidos de que la única respuesta responsable es regular el mercado, establecer regulaciones adaptadas a la peligrosidad de cada droga y monitorear y hacer cumplir estas regulaciones. Este ya es el caso de los alimentos, las sustancias psicoactivas legales, los productos químicos, los medicamentos, los isótopos y muchos otros productos o comportamientos que implican un riesgo. Este informe demuestra que la regulación de las drogas actualmente ilegales no solo es posible, sino que es necesaria. El informe nos recuerda que incluso si la comunidad global necesita mucho tiempo para revisar las actuales convenciones sobre drogas, **ninguna convención internacional libera a los Estados de sus obligaciones con sus poblaciones, para proteger sus vidas, su salud, su dignidad y garantizar la igualdad de derechos sin discriminación.**



**Ruth Dreifuss**  
Ex Presidenta de Suiza

Este informe es en memoria de Kofi Annan (1938-2018), Asma Jahangir (1952-2018), Thorvald Stoltenberg (1931-2018), John C. Whitehead (1922-2015), y Carlos Fuentes (1928-2012), miembros de la Comisión Global de Políticas de Drogas.

La regulación legal de las drogas se mueve rápidamente del dominio teórico al práctico. La regulación es una parte crítica de la reforma de política de drogas si lo que se desea es reducir el mercado ilegal de las drogas y los daños de la prohibición; a pesar de esto, el tema se mantiene como un desafiante elemento del debate público y político. El progreso requiere la participación en asuntos públicos legítimos, alrededor de cómo se va a implementar una regulación y cuáles serán sus impactos, considerando la oposición política y la inercia institucional.

La regulación y administración de productos y comportamientos que son riesgosos, son funciones clave de las autoridades gubernamentales alrededor del mundo. Es una norma en casi todas las áreas legislativas y políticas – excepto cuando se trata de la política de drogas. La regulación aborda la realidad del riesgo de una situación o producto, en nuestras vidas y comunidades, y está a nuestro alrededor en todo momento: regulaciones de seguridad de productos que requieren que colchones sean retardante de llama; regulaciones alimentarias que requieren etiquetas de caducidad del producto; o la regulación de qué vehículos pueden conducirse, su velocidad y las zonas permitidas.

Este informe aborda la realidad de alrededor de 250 millones de personas en el mundo que están tomando riesgos consumiendo drogas actualmente prohibidas<sup>1</sup>. Aceptar esta realidad y poner en marcha una estrategia efectiva de regulación para manejarla, no implica admitir una derrota ni condonar el uso de drogas. Forma parte de un enfoque responsable e informado en evidencia, que lidia con el mundo por cómo es, y no por motivaciones ideológicas que ultimadamente atentan con crear un “mundo libre de drogas”, de manera contraproducente y dañina.

Este informe identifica cuestiones clave que, con la experiencia de la Comisión, se han convertido en bloques de tropiezo para el progreso del diálogo público sobre la regulación. Al involucrarse directamente en estas preguntas, el informe pretende facilitar y fomentar el debate, y así, acercarlo a una necesaria reforma.

## 1. Cómo puede una regulación poner las drogas bajo control

La primera sección considera la naturaleza, el alcance e impacto de un abordaje de regulación. Pretende desafiar los malentendidos prevalentes, al dar cuenta coherentemente de lo que la regulación de drogas puede implicar en un contexto del mundo real, acercando teorías regulatorias y prácticas de mercados ya regulados de drogas y otros productos y comportamientos riesgosos. Se incluye un enfoque particular en cómo mitigar los riesgos de la sobre-comercialización, y aprender lecciones de errores del pasado con el alcohol, el tabaco y la prescripción de opioides.

### **Las drogas actualmente prohibidas deben ser reguladas.**

El proceso de regulación legal debe ser cauteloso, gradual e informado en evidencia, guiado en todo momento por los principios de protección y promoción de los derechos humanos, la salud pública, el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad. El desarrollo y la implementación de la regulación deberían involucrar a expertos clave de la sociedad civil y a las comunidades más afectadas por los enfoques punitivos, incluidas las personas que usan drogas, los jóvenes y los actores de pequeña escala en el mercado ilegal. Se debe prestar especial atención a las tensiones entre la salud pública y los intereses comerciales. Las lecciones aprendidas de los mercados legales existentes para las sustancias potencialmente riesgosas se deben utilizar para mitigar las amenazas de la sobre comercialización. Cualquier regulación que se implemente debe ir acompañada de monitoreo y evaluación científica multidisciplinaria, para evaluar su efectividad y responder a cualquier impacto negativo imprevisto.

**Quienes formulan las políticas deben buscar evidencia sobre la regulación legal de las drogas y deben abrir procesos participativos locales y nacionales para determinar las reformas.**

Líderes políticos, en todos los niveles del gobierno, tienen la responsabilidad de iniciar debates nacionales amplios e inclusivos sobre los principales problemas sociales, incluida la regulación legal responsable de las drogas actualmente ilegales. Los gobiernos nacionales y locales tienen la responsabilidad de recopilar evidencia, analizar y contrastar las dimensiones sociales, económicas y ambientales de la prohibición y la regulación, respectivamente. Luego deben proporcionar esta evidencia a sus electores, abrir procesos participativos nacionales donde se debatan la evidencia y las opciones, y tener en cuenta las recomendaciones de los ciudadanos para avanzar hacia modelos de regulación que sean apropiados para los contextos locales y nacionales.

## 2. Los retos de implementar una regulación

La segunda sección considera las implicaciones de la transición hacia mercados regulados, particularmente en países en desarrollo, o aquellos con instituciones frágiles. Esta es una dimensión importante pero poco discutida en el debate global – el cual ha sido históricamente dominado por los intereses y puntos de vista de las economías desarrolladas. Esta sección también explora cómo los intereses y bienestar de los millones que actualmente trabajan en la economía ilegal de drogas, pueden ser protegidos y promovidos en un mundo después de la prohibición.

**Los Estados deberían considerar experimentar con la regulación incremental de drogas de menor potencia.**

Cada país debe identificar las vías de regulación que se adapten a su contexto nacional particular y sus limitaciones en función de sus marcos institucionales, sociales y culturales. Las economías de bajos y medianos ingresos o las instituciones frágiles no deben considerarse obstáculos para explorar la regulación. Al reducir los efectos corrosivos del comercio ilegal, la regulación de los mercados de drogas puede fomentar el desarrollo y crear un espacio para el fortalecimiento de las instituciones.

**Las legislaciones no deben dejar atrás a las personas y las comunidades más afectadas por la prohibición cuando regulan legalmente los mercados de drogas.**

Se debe dar prioridad, en cualquier transición hacia la producción, el comercio y la distribución regulada de drogas, a los intereses de las personas y comunidades dedicadas a actividades ilegales no violentas debido a la pobreza, la marginación o la falta de oportunidades, y a aquellas personas que fueron más negativamente impactadas por los actuales esfuerzos punitivos de aplicación de la ley sobre drogas.

## 3. La regulación puede desempoderar al crimen organizado

Ligada al enfoque de las secciones previas en el desarrollo, la Sección 3 pone a consideración los impactos de la regulación en el crimen organizado. Ésta aborda el asunto de otras actividades ilegales, desde una perspectiva que consideraría que, aunque se quitara el mercado de drogas a los grupos criminales por la regulación, éstos simplemente redirigirían sus estrategias hacia otras formas de crimen. ¿Cómo se pueden maximizar las oportunidades que se presentan con una regulación para confrontar al crimen organizado, y cómo se encajarían en agendas de desarrollo sostenible más amplias?



**Los Estados deben maximizar las oportunidades de desarrollo que ofrece la regulación de los mercados de drogas. Esto significa redistribuir los recursos para mitigar los cambios previstos en la actividad del crimen organizado.**

Los gobiernos deben desplegar mecanismos institucionales contra el lavado de dinero, la corrupción y la delincuencia transnacional, como parte de esfuerzos más amplios para fortalecer el estado de derecho, reformar las prácticas de aplicación de la ley y desarrollar la capacidad institucional. Las organizaciones delictivas ya están activas en otras actividades ilegales además del tráfico de drogas, por lo que no debe exagerarse el posible desplazamiento del crimen organizado relacionado con las drogas a otras formas de criminalidad. La regulación todavía tiene la promesa de socavar sustancialmente el poder y la influencia del crimen organizado, así como de liberar recursos para contrarrestar sus causas profundas y otras formas de criminalidad.

#### 4. Modernizando el sistema internacional de fiscalización de drogas

La última sección considera opciones para modernizar un sistema internacional de fiscalización de estupefacientes anticuado y disfuncional – especialmente los tres tratados de la ONU y las instituciones relacionadas de control que han formalizado el modelo prohibicionista dentro de la política y legislación internacional de los últimos 60 años. Las tensiones entre el deseo de los Estados Miembros de explorar la regulación y su compromiso con los tratados de mantener la prohibición se ha vuelto un asunto importante entre las posiciones cada vez más polarizadas. ¿Cómo cortar este nudo gordiano y trazar un camino hacia un marco de control de drogas más relevante y flexible, que sea realmente adecuado para cumplir con las realidades del mundo moderno?

**Los Estados Miembros de las Naciones Unidas deberían considerar urgentemente las diferentes opciones para modernizar el régimen internacional de fiscalización de drogas a fin de satisfacer las necesidades actuales de todos los partes interesados y afectados en la política de drogas.**

Los Estados Miembros, la sociedad civil y la comunidad científica deberían iniciar diálogos formales e informales en foros multilaterales clave para trazar un camino hacia las reformas y acercar el mundo a la meta de las convenciones sobre drogas de proteger la “salud y el bienestar de la humanidad”. Para que el marco internacional de fiscalización de drogas sea eficiente, debe alejarse del paradigma represivo actual y reflejar mejor el enfoque emergente en la salud, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Fundamentalmente, las reformas deben introducir la posibilidad de que los Estados miembros regulen las drogas. Hasta que esto ocurra, los Estados Miembros con mentalidad reformista deben considerar opciones que permitan el progreso nacional e internacional en este tema, respetando los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas, conscientes de que el diálogo y la acción colectiva constituyen el enfoque más productivo.

**El Secretario General de las Naciones Unidas debería encabezar la reforma de la gobernanza del régimen internacional de fiscalización de drogas.**

Dicha reforma debería apuntar a utilizar de manera más efectiva los mecanismos internacionales existentes para proteger los derechos humanos y la salud pública, promover el desarrollo sostenible y abordar eficazmente la corrupción, el lavado de dinero y el crimen organizado.



Demostación para la regulaci3n del cannabis para uso recreativo frente al Palacio Legislativo en Montevideo, Uruguay. La ley pas3 en 2013, y las ventas comenzaron en 2017. © Pablo Porciuncula/Getty Images.

# CÓMO LA REGULACIÓN PUEDE PONER LAS DROGAS BAJO CONTROL

La regulación de las drogas – comúnmente mal representada como una liberalización incontrolada – se entiende mejor como una forma responsable de administración del riesgo por parte de los gobiernos. Hace que el control de las drogas se transfiera de mercados criminales no regulados a agencias gubernamentales apropiadas. No hay un abordaje único para la transición de la prohibición a la regulación, que funcione en todos lados: cada país o jurisdicción debe diseñar una estrategia que se adopte a sus propias circunstancias. Preguntas vitales quedan, incluyendo la forma en la que los intereses de salud pública y seguridad comunitaria se prioricen sobre la ganancia privada en un mundo después de la prohibición.

La regulación y gestión de productos y comportamientos riesgosos es una función de las autoridades de gobiernos alrededor del mundo. Es una norma en casi todas las áreas legislativas y de política pública – excepto cuando se trata de la política de drogas. La regulación aborda la realidad del riesgo de una situación o producto, en nuestras vidas y comunidades, y está a nuestro alrededor en todo momento: regulaciones de seguridad de productos que requieren que colchones sean retardante de llama; regulaciones alimentarias que requieren etiquetas de procedencia del producto; o la regulación de qué vehículos pueden conducirse, su velocidad y las zonas permitidas.

Este informe aborda la realidad de alrededor de 250 millones de personas en el mundo que están tomando riesgos por consumir drogas actualmente prohibidas.<sup>2</sup> Aceptar esta realidad y poner en marcha una estrategia efectiva de regulación para manejar la situación, no implica admitir una derrota ni condonar el uso de drogas. Forma parte de un enfoque responsable e informado en evidencia, que lidia con el mundo por cómo es, y no por motivaciones ideológicas que ultimadamente intentan con crear un “mundo libre de drogas”, de manera contraproducente.

La regulación puede aplicarse a todos los elementos de un mercado legal de drogas: licencias a productores y seguridad de los productos; el precio, potencia, empaquetado y preparación de productos; el escrutinio, el entrenamiento y la concesión de permisos para vendedores. Los puntos de venta de drogas pueden regularse, incluyendo su ubicación, presentación y horas de venta, así como la comercialización, publicidad y promoción de drogas. El acceso y la disponibilidad pueden regularse, obviamente en términos de control de la edad, pero también incluyendo opciones como licencias de compradores o esquemas de membresías para clubes, y modelos de prescripción médica. Ninguna de las herramientas regulatorias en el menú, y la experiencia global colectiva de regulaciones y agencias que las apoyan, estará disponible mientras los mercados se mantengan bajo el control del crimen.

## Evaluando y respondiendo a los riesgos de las drogas

Regular las drogas implica aplicar los principios y herramientas regulatorias que se aplican rutinariamente en todos los otros lados a determinados productos y comportamientos que han, hasta ahora, sido plenamente controlados por una economía criminal. Cuando se ve de esta forma, regular legalmente el acceso y uso adulto no es radical o ajeno, sino obvio y normal. En el campo de la salud pública, cuando esto se compara con las respuestas de política pública de otros comportamientos riesgosos – como los deportes peligrosos, dietas no saludables o sexo sin protección – las políticas punitivas son las respuestas “radicales”, no la regulación. Las drogas deben regularse no porque sean seguras, sino precisamente porque son riesgosas.

Los riesgos asociados a distintas drogas y formas de uso de drogas varían enormemente, de ser negligentes a ser severos. A pesar de esto, sin importar qué tan riesgosa sea una droga por sí misma, sus riesgos crecen inevitablemente, algunas veces dramáticamente, cuando ésta se produce, vende y consume en un ambiente criminal y no regulado. Las drogas con potencias

desconocidas se venden sin ningún control de calidad, algunas veces anunciadas como cosas que no son, o cortadas con agentes adulterantes,<sup>3</sup> y desprovisto de información básica, incluso sobre los contenidos, los riesgos o la orientación de seguridad. Estos son riesgos que fluyen directamente de la prohibición. El poner a los gobiernos y las agencias regulatorias de vuelta en control de este mercado puede reducir significativamente estos problemas.

“Hay que legalizar todas las drogas... durante los últimos 30 años [la guerra contra las drogas] ha crecido, crecido y crecido, cada día con más problemas, más violencia y más militarización. Esto no ha hecho que las personas se libren de las drogas”.

Jorge Batlle, Ex Presidente de Uruguay, 2001

Una regulación efectiva del mercado requiere establecer reglas y parámetros de lo que está permitido, y asegurar su cumplimiento. Las actividades que tienen lugar fuera de estos parámetros, como la venta a menores de edad o información errónea en el empaquetado, permanecerían prohibidas y sujetas a sanciones proporcionadas. Este entendimiento de la regulación contrasta con percepciones erróneas de que la legalización de drogas implica relajar los controles o liberalizar los mercados. La legalización es un mero proceso – de hacer que algo pase de la ilegalidad a la legalidad. La regulación, la regulación legal o los mercados legalmente regulados son el punto final de este proceso: el sistema de reglas que gobiernan la producción, oferta y uso de drogas. La regulación brinda control estatal dentro de una esfera de mercado en la que no había ningún control. Se establece un rol claramente definido para las agencias encargadas de vigilar el cumplimiento de la ley en cualquier marco regulatorio novedoso.

Figura 1: El impacto del estatus legal en la salud

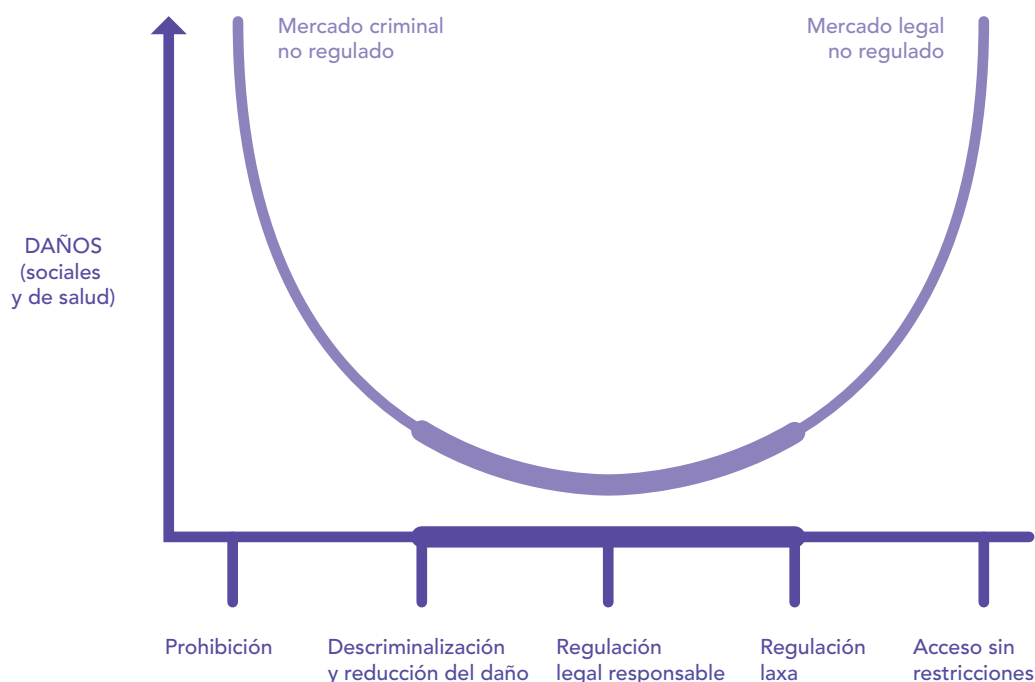


Figura 1 captura la esencia de la justificación por la regulación. El espectro de opciones de políticas corre de un mercado no regulado en la práctica – el mercado criminal bajo la prohibición en un extremo – hasta otro, el mercado libre, legal y comercial<sup>4</sup>. Para ambos, las ganancias son la motivación principal, y ninguno tiene que lidiar con las consecuencias en términos de los efectos potenciales sociales y de salud. Entre estos extremos, hay un nivel óptimo de regulación gubernamental que puede minimizar el daño en general y maximizar los beneficios. La regulación estricta del gobierno puede, por lo tanto, reclamar la posición pragmática del centro.

Aún cuando la legalización ha tomado curso, existen muchas formas de regular el mercado, tal y como muestra la Figura 1. La conversación global sobre drogas se desplaza de un “qué tal si” a un “cómo” se llevará a cabo una regulación. Además de subrayar la necesidad de explorar opciones de regulación para algunas drogas actualmente ilegales, este progreso también resalta la necesidad de revisar y mejorar cómo se regulan el alcohol, el tabaco y algunas otras drogas legales. Estas llamadas paralelas no son inconsistentes; los objetivos de una mejor regulación son los mismos, pero los puntos de partida son diferentes.

Los modelos de regulación deberán conformarse de manera precisa y ser sensibles a los entornos económicos, políticos y culturales locales. Las diferentes drogas y preparaciones también requerirán diferentes abordajes. Los medicamentos más riesgosos justifican claramente un mayor nivel de intervención gubernamental en el mercado y restricciones más estrictas. La heroína inyectable, por ejemplo, estaría sujeta a controles mucho más estrictos, dentro de un modelo de prescripción médica, que los mercados minoristas de cannabis. La capacidad de variar la intensidad de los controles regulatorios permite la creación de un “gradiente de disponibilidad frente al riesgo” según el cual la disponibilidad de drogas se restringe más, a medida que aumentan sus riesgos (Figura 2).

Figura 2: La regulación puede balancear la disponibilidad de las drogas frente a sus riesgos



Este gradiente regulatorio de disponibilidad frente a los riesgos puede apoyar objetivos a largo plazo de política pública al desalentar el consumo con mayores riesgos y fomentar comportamientos menos riesgosos. Esta línea de acción ha sido usada, por ejemplo, para desalentar el consumo de bebidas alcohólicas más potentes, vinculando mayores tasas de impuestos a mayor contenido de alcohol. En el largo plazo, dicha aproximación puede fomentar normas sociales que favorezcan un uso más responsable y menos dañino. Los mercados ilegales de drogas, en contraste, están motivados por procesos económicos que promuevan la producción y oferta de drogas y sus preparados más potentes y redituables. La regulación efectiva puede ayudar a revertir gradualmente estas dinámicas.

La oferta legal y regulada no debería ser vista como una situación que lleva inevitablemente a un incremento en la disponibilidad de drogas, sino que es lo que permite que las autoridades responsables asuman el control sobre cuáles son las drogas disponibles, cuándo y cómo. Mantener la prohibición en las drogas más potentes y riesgosas – incluyendo los opiáceos sintéticos como el carfentanil que puede ser mortal en las dosis más bajas – seguirá siendo un imperativo de salud, y puede ser justificado adicionalmente por la disponibilidad de alternativas menos potentes y riesgosas. Aún en lugares donde la prohibición se ha mantenido en ciertos productos de alto riesgo, una perspectiva de reducción de riesgos y de descriminalización deben tomarse con las personas que aún elijan utilizar estas drogas.

La prevención y reducción de la demanda son elementos importantes de una perspectiva de reducción de daños, particularmente cuando concierne niños, niñas y personas jóvenes. La idea de que regular drogas riesgosas apoyaría los esfuerzos de prevención pareciera ser contradictoria. Aunque se vuelve más fácil de entender cuando se considera un modelo de regulación con acceso exclusivo a mayores de edad basado en el principio pragmático de gestión del riesgo. El desplazarse de la venta callejera no regulada y criminal, hacia una disponibilidad estrictamente controlada, que contempla restricciones en la edad de acceso, puede apoyar esfuerzos de educación con jóvenes. Dicha transición puede ser reforzada redireccionando al menos algunos de los recursos que se gastan actualmente en un esfuerzo contraproducente, hacia programas de prevención y educación.

Existen al menos cinco posibilidades básicas de regular la oferta y demanda de las drogas,<sup>5</sup> todas ellas han sido aplicadas a productos existentes:

*Prescripción médica:* las drogas más riesgosas (ya sea en términos de su toxicología o potencial de dependencia) deben prescribirse por profesionales de la salud calificados, a personas con dependencia a las drogas. Distintos niveles de regulación pueden implementarse, dependiendo de lo que sea más apropiado. Las clínicas de día que proporcionan heroína médica en Suiza son un ejemplo claro de este enfoque.<sup>6</sup>



Los riesgos asociados a la venta en las calles (izquierda, © Alan Betson/The Irish Times) en contraste con una venta más segura de cannabis regulada en el dispensario Calaveras Little Trees (derecha)



El dispensario Calaveras Little Trees en California. © Jeremy Carlson.

*Farmacias especializadas:* Farmacéuticos o profesionales entrenados y con licencia pueden servir como guardianes de la venta minorista de drogas. Controles adicionales, como las licencias para compradores o el racionamiento de las ventas también pueden implementarse. Este es uno de los modelos adoptados para las ventas minoristas de cannabis en Uruguay.<sup>7</sup>

*Venta minorista con licencia:* Los establecimientos con licencia pueden vender drogas de bajo riesgo de acuerdo a estrictas condiciones que puedan incluir controles en el precio, la mercadotecnia, la venta a menores e información obligatoria sobre salud y seguridad en el empaquetado. Las tiendas de venta de cannabis de Canadá están siguiendo este modelo.<sup>8</sup> Ejemplos de controles menos restrictivos incluyen licencias especiales de venta (tiendas bodega para alcohol por ejemplo), y venta en farmacias sin recetas.

*Establecimientos licenciados:* Similar a los clubes, bares o los “coffee shops” de cannabis, los establecimientos licenciados pueden vender drogas de bajo riesgo para consumirse in situ, sujeto a condiciones estrictas similares a aquellas para tiendas de venta pero con responsabilidades adicionales de parte de los vendedores o administradores.

*Venta minorista sin licencia:* Las drogas de riesgo suficientemente bajo, como el café o la hoja de coca, requieren pocos o nulos criterios para una licencia, y la regulación solo es necesaria para asegurar prácticas apropiadas de producción y estándares de comercialización adecuados.

## Administrando los riesgos de una sobre comercialización

Al diseñar marcos regulatorios apropiados para las drogas, es vital balancear las profundas tensiones entre los intereses de la salud pública (moderar el uso riesgoso de drogas y minimizar los daños a la salud) y de las entidades comerciales de venta de drogas (maximizar las ventas y ganancias).

Las corporaciones legales que pagan impuestos y responden ante la ley, sindicatos y organizaciones de usuarios son naturalmente preferibles a los grupos criminales que no rinden cuentas. Sin embargo, en un mercado legal, las compañías pueden promover sus productos directamente a sus clientes en formas que el crimen organizado no lo puede. La amenaza de que la comercialización motivada por las ganancias podría llevar a técnicas de marketing agresivas para drogas recientemente legalmente reguladas – similar a la forma en que el alcohol, tabaco y opiáceos médicos han sido publicitados – ha avivado el temor de aumentos incontrolados en el consumo y los daños relacionados a la salud. La respuesta a esta preocupación debería ser el asegurar que las políticas están diseñadas para manejar esos riesgos, en lugar de abandonar la reforma por completo.<sup>9</sup> Las principales evidencias de la regulación comercial de cannabis en los Estados Unidos sugieren que, si bien hay que aprender de estas lecciones, las predicciones apocalípticas de algunos críticos de la reforma no se han materializado, y los resultados han sido positivos.<sup>10</sup>

No es necesario excluir las entidades dedicadas a crear ganancias de los mercados de drogas, que puede beneficiarse de innovaciones y eficiencias que los competidores y emprendedores brinden. Sin embargo, será importante establecer estructuras de control apoyadas por marcos regulatorios que puedan prevenir la comercialización fugitiva y la publicidad no regulada. Dicha sobre-comercialización del alcohol y tabaco alrededor del mundo, y más recientemente visible con los opiáceos recetados en Norteamérica, han provocado daños serios a la salud pública.

“La reducción de daños constituye más que la descriminalización. Para abordar y reducir realmente el daño, el cannabis debe ser testeado, rastreado y gravado. Testeado para verificar potencia, moho, microbianos, solventes residuales, pesticidas y otros contaminantes para que el consumo de cannabis sea seguro. Rastreado de modo que, si el cannabis está contaminado, se puede identificar y retirar del mercado fácilmente. Gravado para recaudar el dinero necesario para abordar los costos sociales relacionados con el cannabis: prevención en jóvenes, tratamiento y prevención del abuso de sustancias y campañas de educación pública”

Barbara Brohl, Ex Directora Ejecutiva del Departamento de Ingresos de Colorado, 2016

Algunos modelos alternativos de mercados que han sido propuestos o examinados incluyen:

#### **Monopolio estatal de control de una parte o todo el mercado**

Los monopolios de oferta del alcohol aún se encuentran en lugares a través de Escandinavia (Systembolaget en Suecia, Alko en Finlandia, Vínbúðin en Islandia, Vinmonopolet en Noruega), y en la mayoría de las provincias canadienses, muchas de las cuales están adoptando modelos similares de monopolio estatal para la oferta legal del cannabis.<sup>11</sup> En Uruguay, el gobierno es el único comprador de la producción de cannabis y el único distribuidor a farmacias con licencia para su venta. Tanto en Canadá como en Uruguay, el cannabis es vendido en un paquete sin marcar con información estandarizada del producto y advertencias de salud.

#### **Limitar el mercado de ciertas drogas a base de plantas para cultivo personal y para compartirlo sin ganancias**

Algunos ejemplos incluyen modelos de regulación de cannabis de “give and grow”—regalar y cultivar, en español – establecidos en el Distrito de Columbia<sup>12</sup> y Vermont<sup>13</sup> en los Estados Unidos.

#### **Modelo de membresías de clubes sin fines de lucro**

Los “clubes sociales de cannabis” españoles han sido un modelo pionero en el que el cannabis crece y se comparte en un ambiente controlado entre miembros adultos sin fines de lucro.<sup>14</sup> Este modelo ha sido adoptado en otros países, incluyendo Bélgica y Uruguay (a la par de la posibilidad de cultivar en casa o establecer licencias para minoristas).

**Limitar el tamaño de las empresas permitidas a participar en el mercado** como un medio para prevenir la captura regulatoria y el cabildeo corporativo.

#### **Restringir el acceso al mercado a entidades sin fines de lucro, corporaciones para el beneficio público y empresas sociales**

Existen estructuras legales en varios países para que las entidades puedan operar sin fines de lucro, o con intereses ambientales y comunitarios, como parte de sus objetivos legales definidos, a pesar de generar ganancias.<sup>15</sup>

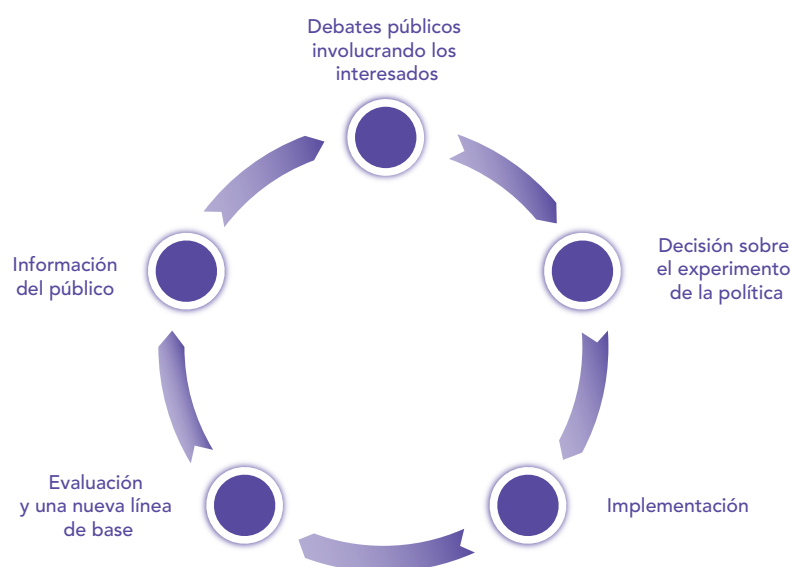
## Aprender de los errores y monitorear la implementación de una regulación

El tipo de controles regulatorios que se usan cada vez más en respuesta a los severos riesgos asociados con el uso de tabaco a largo plazo, direccionan el camino hacia una regulación de las drogas actualmente prohibidos. Dichos controles en el precio, empaquetado, marketing



y disponibilidad – definidos en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (WHO FCTC por sus siglas en inglés)<sup>16</sup> – han reducido exitosamente el consumo de tabaco en muchos países, en combinación con educación en salud. El éxito ha sido alcanzado sin negar el acceso al mercado a los establecimientos de producción o venta de tabaco, o criminalizar a quien lo consume. El pragmatismo regulador del Convenio Marco contrasta con los elementos prohibicionistas de las tres convenciones de drogas de las Naciones Unidas. Estos tienen niveles similares de apoyo por Estados Miembros, pero representan una respuesta radicalmente diferente al uso de drogas ilegales, basadas en ideología en lugar de evidencia de efectividad.

Figura 3: Diseño de políticas públicas



Los tomadores de decisiones que desarrollan nuevos modelos regulatorios tienen pocas oportunidades para “hacerlo bien”, sin cometer los errores del pasado. El progreso debe ser guiado por la experimentación informada, la evaluación y la voluntad de ser flexibles y responder inteligentemente tanto a los éxitos como a las fallas. Todas las innovaciones en política pública involucran un grado de riesgo e incertidumbre. Debido a lo que está en juego, una aproximación cautelosa pero incremental, que erraría en el lado de una regulación estricta inicial, es preferible a tener que implementar soluciones de ingeniería inversa en marcos diseñados inadecuadamente, particularmente si los grupos de presión de la industria bien financiados y políticamente poderosos tienen influencia de cabildeo.

“Tenemos que observar la regulación y la educación pública en lugar de la supresión total de las drogas, que sabemos que no funcionará. Los pasos tomados con éxito para reducir el consumo de tabaco (una adicción muy poderosa y dañina) muestran lo que se puede lograr. Es la regulación y la educación, no la amenaza de prisión, lo que ha reducido el número de fumadores en muchos países. Los impuestos más altos, las restricciones de venta y las campañas antitabaco eficaces han dado los resultados apropiados.”

Kofi Annan, miembro de la Comisión Global de Políticas de Drogas, 2016

A menudo habrá que encontrar balances difíciles, entre los intereses de los diferentes grupos involucrados, entre los objetivos a corto, mediano y largo plazo, y entre prioridades. Los controles de precios e impuestos, por ejemplo, pueden utilizarse para disuadir o alentar el uso de ciertos productos en favor de otros. Sin embargo, la regulación del tabaco ha demostrado que el aumento de los precios también puede fomentar un mercado ilegal paralelo que busca reducir los precios artificialmente inflados por los impuestos u otros controles de precios. No hay respuestas perfectas para tales dilemas. Sin embargo, bajo un régimen legal, los gobiernos y las agencias responsables tendrán el poder de tomar tales decisiones y, cuando sea necesario, reconsiderar y cambiar el rumbo, en interés de la salud y el bienestar de aquellos a quienes sirven, en lugar de abdicar de la responsabilidad a una economía criminal motivada por las ganancias.

## RECOMENDACIÓN 1

### **Las drogas actualmente prohibidas deben ser reguladas.**

TEl proceso de regulación legal debe ser cauteloso, gradual e informado en evidencia, guiado en todo momento por los principios de protección y promoción de los derechos humanos, la salud pública, el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad. El desarrollo y la implementación de la regulación deberían involucrar a expertos clave de la sociedad civil y a las comunidades más afectadas por los enfoques punitivos, incluidas las personas que usan drogas, los jóvenes y los actores de pequeña escala en el mercado ilegal. Se debe prestar especial atención a las tensiones entre la salud pública y los intereses comerciales. Las lecciones aprendidas de los mercados legales existentes para las sustancias potencialmente riesgosas se deben utilizar para mitigar las amenazas de la sobre-comercialización. Cualquier regulación que se implemente debe ir acompañada de un monitoreo y evaluación científica multidisciplinaria, para evaluar su efectividad y responder a cualquier impacto negativo imprevisto.

## RECOMENDACIÓN 2

### **Quienes formulan las políticas deben buscar evidencia sobre la regulación legal de las drogas y deben abrir procesos participativos locales y nacionales para determinar las reformas.**

Líderes políticos, en todos los niveles del gobierno, tienen la responsabilidad de iniciar debates nacionales amplios e inclusivos sobre los principales problemas sociales, incluida la regulación legal responsable de las drogas actualmente ilegales. Los gobiernos nacionales y locales tienen la responsabilidad de recopilar evidencia, analizar y contrastar las dimensiones sociales, económicas y ambientales de la prohibición y la regulación, respectivamente. Luego deben proporcionar esta evidencia a sus electores, abrir procesos participativos nacionales donde se debatan las evidencias y las opciones, y tener en cuenta las recomendaciones de los ciudadanos para avanzar hacia modelos de regulación que sean apropiados para los contextos locales y nacionales.

# LOS RETOS DE IMPLEMENTAR UNA REGULACIÓN

El impacto de cualquier transición hacia mercados legalmente regulados de drogas será significativo, pero depende mucho del panorama social, económico y político. Esta sección explora los retos de regular las drogas en países en desarrollo y en regiones donde la capacidad institucional es frágil. También explora cómo el proteger los intereses de las poblaciones socialmente marginadas y económicamente vulnerables actualmente involucradas en una economía ilegal de drogas deberá ser integradas a la reforma y en una agenda de desarrollo sostenible más amplia.

## El mercado ilegal de las drogas: alimentando la corrupción y la violencia

Las drogas ahora son el mercado de productos ilegales más grande del mundo.<sup>17</sup> El choque entre el aumento de la demanda y una respuesta prohibicionista inflexible ha alimentado la expansión del mercado global, controlado por defecto exclusivamente por grupos criminales. Como hizo notar la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en 2008, “la primera consecuencia no intencionada [del régimen de control global de drogas] es la creación de un mercado criminal e ilícito. No faltan delincuentes interesados en competir en un mercado en el que los incrementos de cien veces y más en el precio, desde la producción hasta el minorista, no son poco comunes”.<sup>18</sup>

La escala del mercado de drogas ilegales es asombrosa; en 2005 se estimó que recaudó \$320 mil millones a nivel minorista<sup>19</sup> – comparable con el comercio mundial de textiles. Este inmenso comercio criminal socava las instituciones estatales y obstaculiza el desarrollo sostenible. Estas “consecuencias no intencionadas” de la guerra contra las drogas invariablemente recaen más en las regiones y comunidades más vulnerables de todo el mundo, desde las regiones tradicionales de producción y tránsito en el Sur Global hasta las comunidades urbanas socialmente desfavorecidas en el Norte Global.

La producción y el tráfico ilegal de drogas están despiadadamente motivados por las ganancias, pero en gran medida sin restricciones por las reglas, la rendición de cuentas y las instituciones que guían a las economías legales. Las organizaciones delictivas flexibles y oportunistas se sienten naturalmente atraídas por las comunidades empobrecidas, los estados frágiles o los países sensibles a la corrupción. Aquí las amenazas a su negocio por parte del estado se pueden mantener más fácilmente al límite, se minimizan los costos de producción o tránsito y se maximizan los beneficios. Cuando las instituciones estatales ya están desorganizadas y carecen de fondos suficientes, la vulnerabilidad a la corrupción relacionada con el mercado de drogas solo aumenta, a medida que los grupos del crimen organizado buscan asegurar y expandir su control.

En una dinámica paralela e igualmente destructiva, la violencia y la intimidación a menudo se convierten en las herramientas reguladoras predeterminadas para las economías de drogas ilegales en ausencia de una infraestructura regulatoria legal. Cuando tal violencia e intimidación se normalizan en la vida cotidiana, y la corrupción se vuelve endémica dentro de la policía, el sistema judicial y la política, los ciudadanos pierden la fe en instituciones que consideran ineficaces e irresponsables. El Estado de Derecho se ve socavado de manera crítica y el crimen organizado se fortalece aún más.

Los mercados ilegales de drogas también socavan el desarrollo económico de manera más amplia. Las ganancias ilegales de las drogas, el lavado de dinero relacionado y la corrupción pueden crear competencia desleal y distorsiones macroeconómicas, mientras que la violencia y la inestabilidad relacionadas con las drogas pueden disuadir la inversión y el turismo.<sup>20</sup>

“...la evidencia muestra que, en muchos países, las políticas de control de drogas y las actividades relacionadas con su aplicación enfocadas a reducir la oferta y la demanda han tenido poco efecto en la erradicación de la producción o el uso problemático de drogas. Varias organizaciones de las ONU han descrito igualmente las consecuencias colaterales dañinas de estos esfuerzos: creación de un mercado negro criminal; impulso a la corrupción, violencia e inestabilidad; debilitamiento de la salud pública y la seguridad; generación de abusos a gran escala contra los derechos humanos, incluyendo penas abusivas e inhumanas; y la discriminación y marginación de las personas que usan drogas, los pueblos indígenas, las mujeres y jóvenes”

Políticas de control de drogas y desarrollo humano,  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015<sup>21</sup>

La corrupción, la violencia y la desestabilización económica impulsadas por la guerra contra las drogas pueden convertirse en serios obstáculos para la gobernabilidad democrática y dificultarán, si no imposibilitarán, el alcanzar de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 para grandes grupos de ciudadanos en las regiones más afectadas.<sup>22</sup> En algunas áreas, los recursos disponibles para el crimen organizado a partir de los beneficios de las drogas pueden ser iguales o mayores a los disponibles para el gobierno. En este extremo, la economía de las drogas ilegales se convierte en una amenaza existencial para el Estado mismo, arriesgándose a la creación de ‘narcoestados’ encerrados en una espiral de subdesarrollo.

Dado que la guerra contra las drogas está socavando las instituciones gubernamentales y el desarrollo sostenible en muchos países con economías en desarrollo, ¿en qué medida la regulación legal de mercados de drogas podría ser parte de la solución?

El debate sobre la regulación legal de las drogas se ha concentrado en los países consumidores ricos y, a menudo sido visto a través de una lente de sus prioridades, marginando los intereses y preocupaciones de los países en desarrollo. A medida que la regulación se hace realidad en un número cada vez mayor de países, es hora de considerar la viabilidad de los modelos de regulación de las drogas en las regiones con economías en desarrollo, y los desafíos específicos que probablemente enfrentarán al explorar estas opciones.

## Regular las drogas en Estados con una capacidad institucional frágil

Las distinciones históricas en el debate de la política global de drogas entre regiones ‘productoras’, ‘de tránsito’, o ‘de consumo’, se han vuelto cada vez más difusas en las últimas décadas. Frente a un comercio y cultura globalizada, junto con el aumento de los ingresos disponibles, el uso de drogas ilegales se ha vuelto omnipresente, incluso en muchas economías en desarrollo y emergentes.

Es importante destacar que la principal fuente del poder desestabilizador del crimen organizado relacionado con drogas en regiones tradicionales de producción y tránsito aún se deriva de proveer a mercados lucrativos en países ricos. Si la tendencia hacia la regulación continúa en países ricos, entonces la producción y tránsito criminal – y muchos de los problemas que conllevan, así como sus beneficios – inevitablemente se contraerán también en las regiones productoras y de tránsito.

Figura 4: Reforma a la Política de Drogas en la Agenda de Desarrollo Sostenible



Cuando se ha propuesto como parte de la respuesta política la regulación del mercado interno, ya sea para la demanda interna o la producción para la exportación, a menudo se ha planteado la preocupación de que los países de bajos y medianos ingresos con instituciones frágiles no tengan la capacidad de regular de manera efectiva. El tipo de recursos desplegados para regular la producción y disponibilidad de cannabis en Canadá, por ejemplo, es poco probable que esté disponible para los responsables de las políticas reformistas en África Occidental. El argumento de que se abre la Caja de Pandora con la regulación en las economías en desarrollo a menudo se hace con referencia a las deficiencias de la regulación existente de alcohol, tabaco y productos farmacéuticos en estos países. De hecho, las compañías tabacaleras multinacionales han explotado agresivamente la oportunidad de expandirse en el mundo en desarrollo, ya que su negocio ha sido presionado por un entorno regulatorio más restrictivo en el Norte Global.<sup>23</sup>

“¿A quién le conviene la legalización de la droga?  
A América Latina y el Caribe, ¡por Dios! Porque la ilegalidad es lo que está  
matando a la gente. Llegó la hora de plantearnos seriamente  
la legalización de la droga”.

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018

Históricamente los gobiernos han demostrado mayor capacidad para regular productos riesgosos, en vez de librar una guerra contra ellos. Aún en los países más ricos, el desplegar enormes recursos para el cumplimiento de la ley y la prohibición punitiva ha probado ser ampliamente inefectivo o activamente contraproducente. En contraste, los gobiernos alrededor del mundo cuentan con experiencia en regulación y gestión de productos y comportamientos riesgosos, obviamente por el alcohol y el tabaco.

Hay por supuesto, una gran variedad de experiencias y los resultados han sido mixtos. Los retos han variado ampliamente de un país al siguiente, por lo que se debe ser cuidadoso haciendo generalizaciones. Aun así hay ejemplos de buenas y malas regulaciones en todas las regiones del mundo incluyendo regulaciones efectivas en varias economías en desarrollo. La OMS y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo han identificado la regulación efectiva del alcohol y el tabaco como un tema para el desarrollo.<sup>24,25,26</sup>

La OMS produce directrices claras y basadas en evidencia sobre las mejores prácticas de política pública regulatoria del alcohol y el tabaco, que son actualizadas regularmente con las últimas evidencias en la materia. Para el tabaco estas directrices se han formalizado con el ampliamente ratificado Convenio Marco para el Control del Tabaco.<sup>27</sup> Direcciones similares se han producido para informar las mejores prácticas en políticas regulatorias del alcohol.<sup>28</sup> No es coincidencia que los abordajes regulatorias promovidas por la OMS, en muchos aspectos clave, reflejan ahora aquellas propuestas para otras drogas por la Comisión Global de Políticas de Drogas y promotores de la salud pública.

## BOX 1: EJEMPLOS DE UNA REGULACIÓN DEL ALCOHOL Y EL TABACO BASADAS EN LA SALUD PÚBLICA

“En 2002, el alcalde de Diadema, una ciudad industrial con casi 400,000 habitantes en el estado de São Paulo, Brasil, aprobó una ley para obligar a los 4,800 bares y restaurantes de la ciudad a dejar de vender alcohol entre las 11pm y las 6 am. Desde que se aprobó esta ley, el número de homicidios disminuyó en un 47.4%, el número de accidentes automovilísticos en un 30%, el número de ataques contra mujeres en un 55% y el número de ingresos hospitalarios relacionados con el alcohol en un 80%.”<sup>29</sup>

“Entre 1993 y 2009, los impuestos totales sobre los cigarrillos (incluidos impuestos especiales y sobre las ventas) en Sudáfrica aumentaron del 32% del precio minorista al 52%. Durante el mismo período, las ventas de cigarrillos disminuyeron un 30%, los ingresos del gobierno de los impuestos al tabaco aumentaron un 800% y la prevalencia del tabaquismo entre los adultos disminuyó un 25%.”<sup>30</sup>

En el contexto de estas experiencias con la regulación del alcohol y el tabaco, cabe destacar el segundo concepto clave: Dado los fallidos esfuerzos de erradicación y la existencia de una demanda establecida, y en muchos casos creciente, de drogas y mercados de drogas para satisfacer esa demanda, una realidad pragmática es que incluso la regulación imperfecta o parcial de los mercados existentes es mejor que ninguna en absoluto. Los ejemplos de éxitos en la regulación del alcohol y el tabaco, incluso si son imperfectos o parciales (es decir, implementan algunos, pero no todos los elementos de la guía de mejores prácticas de la OMS) demuestran la viabilidad de un progreso significativo hacia una mejor regulación de los mercados de drogas en las economías en desarrollo.

El último y tercer concepto clave es que, como se ha resaltado, el statu quo prohibicionista no tiene una posición neutral en el desarrollo. En cambio, es activa y gradualmente destructiva, minando el desarrollo sostenible desde varios frentes. El reducir o remover progresivamente lo que encabeza la corrupción, violencia y el subdesarrollo mediante estrategias de regulación es, por lo tanto, un paso fundamentalmente positivo – incluso antes de que cualquier beneficio económico o social de la regulación haya figurado en la ecuación.

Mientras la regulación no construye instituciones per se (más allá de las instituciones del mercado mismo), puede crear el espacio y oportunidad para que otras instituciones crezcan y se fortalezcan; oportunidades que son frustradas o negadas en un contexto de guerra contra las drogas y el caos que brinda. Asimismo, los recursos nacionales, y en algunos casos la cooperación internacional, actualmente orientados a la aplicación punitiva de la ley frente a las drogas, pueden reorientarse hacia un mayor desarrollo social y comunitario, y aumentarse con los beneficios económicos de un mercado regulado y sujeto a impuestos.



Agricultora de coca en Bolivia. © Aizar Raldes/AFP/Getty.

## Implementación cautelosa, incremental y guiada por la evidencia

En contraste con la proposición alarmista de que la regulación repentinamente hará que todas las drogas estén disponibles de la noche a la mañana, es probable que la reforma sea un proceso prudente e incremental bajo cualquier escenario. Tal cambio gradual permitiría pragmáticamente desarrollar la capacidad y la experiencia de la regulación local, y de nuevas normas sociales, además de proporcionar espacio para abordar las objeciones culturales y políticas de una manera menos conflictiva. La clave es comenzar a tomar medidas concretas en el camino hacia la reforma.

En línea con el concepto del “gradiente de disponibilidad frente al riesgo”, descrito en la Sección 1, un proceso de exploración de la regulación en economías en desarrollo podría, por lo tanto, comenzar sensiblemente regulando los mercados minoristas de drogas que presentan menores riesgos para la salud pública y en consecuencia implican una menor carga regulatoria. Esto podría incluir la regulación de drogas basadas en plantas de baja potencia como el cannabis, la hoja de coca o el opio, u otras drogas locales de origen vegetal con uso histórico / tradicional, patrimonio cultural y normas sociales que lo acompañan. Estas drogas basadas en plantas nunca hayan estado sujetas a regulación o han sido prohibidas en la historia más reciente. Guías de buenas prácticas de los órganos de especialidad internacional sería invaluable en este espacio de políticas.

Un proceso paralelo podría explorar o expandir la regulación de la oferta de drogas dentro de un contexto medicinal para personas que usan drogas de alto riesgo, como los modelos de terapia de sustitución de opioides que han sido implementados exitosamente en cada continente.<sup>31</sup>

Aún cuando está guiada por los principios compartidos, la trayectoria del proceso de reforma y los contornos precisos de nuevos marcos de regulación serán determinados localmente para cumplir con las necesidades de distintos ambientes políticos, sociales y culturales. El diseño e implementación de reformas regulatorias necesita incluir a cualquiera que le concierne, incluyendo comunidades locales, cultivadores tradicionales y de subsistencia, y personas que usan drogas. Existe el riesgo de que se pierdan las inquietudes clave de la comunidad si el control del proceso de reforma case por defecto en manos de las grandes empresas, los burócratas u otros actores externos desinteresados por las preocupaciones locales. Esta es una rara pero buena oportunidad para establecer un marco regulatorio desde cero, y hay la responsabilidad de garantizar que las lecciones aprendidas de la política legal e ilegal de drogas se aprendan y se evalúen cuando se aplican a diferentes drogas en una variedad de entornos.

Pocas personas que trabajan en economías ilegales de drogas cumplen con los estereotipos de pandilleros adinerados que dominan los encabezados en las noticias y en las telenovelas. La realidad es que el mercado ilegal de drogas es profundamente injusto, con una pequeña cantidad de “caciques” ricos superados en número por millones de agricultores, mensajeros y vendedores ambulantes de bajos ingresos.

Estos niveles más bajos en el mercado de drogas están poblados desproporcionadamente por gente económica y socialmente marginada. Son generalmente minorías y poblaciones desplazadas viviendo en ambientes de depravación social multifacética, para quienes la economía ilegal de las drogas provee una de las pocas opciones económicamente viable para sobrevivir. Su “migración a la ilegalidad” está motivada “por necesidad y no por avaricia”.<sup>32</sup>

Tomadores de decisiones y el más amplio sector de actores de desarrollo enfrentan una serie de preguntas críticas respecto a estos actores tan dispersos. Las respuestas a la conexión entre las drogas ilegales y el desarrollo, al menos en términos de cultivo y producción de drogas, han estado históricamente focalizados en un concepto muy estrecho conocido como “desarrollo alternativo”.



## Movernos del desarrollo alternativo a medios de subsistencia sostenibles

El “desarrollo alternativo” fue concebido inicialmente como una herramienta para sustituir los cultivos de droga con otros cultivos para reducir la oferta de drogas. Éste ha evolucionado hacia conceptos más integrales como los “medios de subsistencia sostenibles”, el “desarrollo rural en ambientes de drogas” o el “desarrollo alternativo de medios de subsistencia sostenibles”.<sup>33</sup> El desarrollo alternativo ha sido frecuentemente controversial. Las intervenciones tienden a ser implementadas por agencias de control de drogas y fuerzas de seguridad guiadas por objetivos de erradicación en vez de por necesidades de desarrollo para las comunidades impactadas.<sup>34</sup> Sin embargo, algunos programas de desarrollo alternativo han enfrentado eficientemente los factores estructurales que llevan a las comunidades a plantar cultivos ilegales y ayudarles en la transición a la economía legal. Éstos tienden a desplegar apoyo a largo plazo, cuidadosamente secuencial y financiado por diversas agencias, para evitar la criminalización de actores de baja escala.<sup>35</sup>

Pero podría decirse que existen desafíos mayores para el paradigma de desarrollo alternativo. Al igual que los esfuerzos de control de la oferta dirigidos por la aplicación de la ley, incluso las intervenciones localizadas exitosas no cambian las dinámicas fundamentales de la oferta y la demanda del mercado criminal mundial. Si bien la demanda continúa, la oportunidad de ganancias para los empresarios criminales flexibles también permanece. La reducción localizada de la oferta o el “éxito” de la interdicción de tránsito simplemente desplazan las rutas de producción o tránsito, y los costos y desafíos que las acompañan, a otras regiones. Este es el “efecto globo”.



Vendedor Bhang en Benarés. Bhang es una preparación comestible de cannabis, utilizado tradicionalmente en India.

© 2010 Cosimo Roams.

## Empoderando poblaciones marginadas trabajando en la economía ilegal

Sin embargo, las experiencias con el desarrollo alternativo tienen relevancia directa para cualquier transición de mercados de drogas ilegales a mercados legalmente regulados. A medida que la reforma en curso permite que se satisfaga una mayor demanda mediante canales legales, promete la contracción progresiva de la demanda por la producción ilegal de drogas que la prohibición ostentosamente no ha logrado. Es probable que los emergentes mercados legales de cannabis en los Estados Unidos, por ejemplo, estén afectando la producción del mercado ilegal de México.<sup>36,37</sup> A medida que esta transición continúe, los

actores de bajo nivel en la producción de cultivos de drogas necesitarán establecer medios de subsistencia alternativos o hacer la transición hacia la producción de cultivos de drogas para la naciente economía legal. En cualquier escenario, las lecciones del desarrollo alternativo pueden aprovecharse útilmente.

En un régimen legal regulado de producción, los cultivos de drogas se convertirían esencialmente en parte del discurso más amplio del desarrollo sostenible. Incluso si se liberara de las consecuencias negativas de la prohibición (las amenazas paralelas de los grupos del crimen

organizado y las fuerzas del orden), la transición a la producción legal de cultivos de drogas podría empujar a los actores económicos mal preparados a una economía capitalista global implacable. En algunos casos, puede haber necesidad de recursos adicionales y asistencia técnica para garantizar la estabilidad de los medios de subsistencia, y para amortiguar y apoyar cualquier proceso de transición. Las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y las agencias intergubernamentales que trabajan en el desarrollo alternativo deben comenzar a planificar cómo su experiencia puede ser más ampliamente utilizada en dichos contextos. Esta podría ser una oportunidad natural para que se apliquen principios y estructuras bien establecidos de comercio justo.<sup>38</sup>

Se ha sugerido que ciertos cultivos, como la hoja de coca en la región Andina o las variedades regionales de cannabis, podrían estar sujetos a algún tipo de protección en la misma línea que las indicaciones geográficas de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual<sup>39</sup> o la Denominación de Origen Protegida de la Unión Europea.<sup>40</sup> Las reformas ya se están moviendo a buen ritmo en muchas economías desarrolladas, por lo que es importante que las economías en desarrollo se involucren con estos temas lo antes posible, con el apoyo de expertos internacionales cuando sea necesario. De lo contrario, corren el riesgo de quedarse atrás en lo que probablemente sea un sector de mercado madurando rápidamente, y estar en mayor desventaja en términos de experiencia, capacidad y penetración en el mercado.

Hay una serie de ejemplos instructivos en los que se ha realizado una transición de la producción ilegal a la legal de cultivos de drogas. El establecimiento de un sistema formalmente regulado de producción tradicional de cultivos de coca en Bolivia brinda un ejemplo, al igual que lo es la formalización de la producción de opio en Turquía (Cuadro 1). La reciente regulación colombiana del cannabis medicinal requiere que las empresas compren al menos el 10 por ciento de sus materias primas a los pequeños agricultores de cannabis.

## BOX 2: AGRICULTORES EN TURQUÍA TRANSITAN HACIA UNA PRODUCCIÓN LEGAL

Los agricultores en Turquía tradicionalmente producían opio para su uso como medicina. -Paradójicamente, en la época posterior a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 de la ONU, esta producción se desvió cada vez más para usos no médicos y se refinó en heroína, principalmente para el mercado estadounidense. Después de que el presidente Richard Nixon declaró su “guerra contra las drogas”, la producción legal de opio de Turquía fue prohibida por completo en 1972.

Sin embargo, en 1974 el cultivo con fines médicos se reinició en una escala significativa bajo un sistema de licencias estrictamente controladas por el Estado, en cumplimiento de la Convención Única de las Naciones Unidas y respaldado política y técnicamente por los Estados Unidos. A diferencia de la producción de opio legal a gran escala y altamente industrializada en otras partes del mundo (en Tasmania, por ejemplo), la producción legal de opio en Turquía sigue en manos de los 70,000 a 100,000 agricultores que tienen licencia para cultivar cada año un promedio de solo 0.4 hectáreas. En 2005, la agencia nacional de licencias de opio estimó que 600,000 personas se ganaban la vida cultivando amapola en Turquía; el 95% de la producción se exporta, generando un ingreso de exportación de más de \$60 millones de dólares.<sup>41</sup>

Inevitablemente se observó el “efecto globo” después de la transición de Turquía, con la producción de opio para el mercado ilegal europeo desplazado primero a Pakistán, Myanmar e Irán, y luego a Afganistán, que ahora domina la producción ilegal mundial. La producción para el mercado ilegal de heroína de Estados Unidos se desplazó principalmente a México, que ya suministraba más de la mitad de la heroína estadounidense en 1975.<sup>42</sup>

Mientras que Turquía ya no es un productor de opio para el mercado ilegal, sigue siendo una importante ruta de tránsito hacia los mercados europeos para el opio y la heroína afgano. Aún así, en muchos aspectos, el nuevo sistema de licencias ha sido visto como un éxito. Permite la supervisión de la industria no reglamentada legal y cuasi legal, al tiempo que mantiene los ingresos de los productores tradicionales, genera ingresos de exportación valiosos y previene con éxito casi todas las fugas de opio al mercado ilegal.<sup>43</sup> La experiencia de Turquía demuestra cómo, con el apoyo adecuado, la producción tradicional de cultivos de drogas a pequeña escala puede hacer la transición de la producción ilegal de mercado a un “desarrollo alternativo” en la forma de un mercado regulado legal del mismo cultivo.

Más allá de los cultivadores de drogas, un grupo mucho más amplio y diverso de actores de bajo nivel trabaja en los sectores de producción, tránsito y venta minorista en la economía ilegal de drogas. Al igual que con los productores de cultivos de drogas, es vital que no se olviden a las personas o comunidades afectadas en la transición a la regulación legal. Toda reforma debe incluir apoyo específico para todas las personas y comunidades afectadas negativamente, que deben participar en el diseño y la implementación de nuevos modelos de políticas.

Es bienvenido ver que tal pensamiento ya está presente en las recientes reformas de regulación. Los nuevos mercados legales no médicos de cannabis en California, por ejemplo, permiten anular las condenas por delitos de drogas que, después de la reforma, ya no serían delitos. Entre noviembre de 2016, cuando se aprobó la ley (mediante la iniciativa electoral 64) y septiembre de 2017, 4,885 californianos solicitaron reducir o anular sus condenas. Las personas con convicciones criminales tampoco serán excluidas de participar en el mercado legal emergente. En Los Ángeles, los residentes con condenas anteriores de cannabis o que hayan vivido en áreas con tasas desproporcionadamente altas de arrestos por delitos de cannabis tendrán preferencia cuando se otorguen licencias para abrir negocios minoristas de cannabis en el marco del "programa de equidad social"<sup>44</sup> de la ciudad. Jamaica también ha decidido borrar los antecedentes penales de delitos menores de cannabis.<sup>45</sup>

La Comisión de Control de Cannabis de Massachusetts ha ido más allá, desarrollando las disposiciones de equidad de mayor alcance de todos los mercados legales de cannabis hasta el momento. Además de la Revisión de Prioridad de Empoderamiento Económico para Solicitantes<sup>46</sup> (similar al enfoque de Los Ángeles), las disposiciones de Massachusetts incluyen fondos sustanciales para capacitar a solicitantes calificados y licenciarios y brindarles asistencia técnica para que puedan participar en el mercado en igualdad de condiciones. La capacitación está disponible en áreas que incluyen administración, reclutamiento y capacitación de empleados; impuestos y contabilidad; cumplimiento legal; y buenas prácticas de la industria. Todos los solicitantes de licencias deben presentar "un plan de diversidad para promover la equidad racial y de género e incluir a veteranos y personas con discapacidades; y un plan sobre cómo el negocio tendrá un impacto positivo en las comunidades afectadas desproporcionadamente por las altas tasas de arresto y encarcelamiento por delitos relacionados con drogas". También se están proporcionando fondos para un programa de extensión, de modo que las comunidades afectadas estén al tanto de las nuevas disposiciones y el apoyo disponible.<sup>47</sup>

Algunos analistas han argumentado que las comunidades afectadas podrían ser apoyadas a través de un "Plan Marshall"<sup>48</sup> posterior a la guerra contra las drogas. Las disposiciones de equidad que se están desarrollando en los mercados legales de cannabis de algunos estados de Estados Unidos son una primera señal de que ese pensamiento se está convirtiendo en realidad. También podría aplicarse de manera más amplia en el discurso global sobre drogas y desarrollo. Una cantidad sustancial de ayuda al desarrollo está actualmente condicionada a objetivos contraproducentes y represivos de control de drogas, una situación que necesita evolucionar urgentemente en línea con el alejamiento de la prohibición. Como parte de este reajuste de recursos, el apoyo podría dirigirse a las antiguas economías productoras de drogas y tránsito. Ayudaría a sustentar medios de subsistencia alternativos y fomentaría la buena gobernanza y el fortalecimiento institucional. El financiamiento podría provenir del "dividendo de la paz" que llegaría con el final de la guerra contra las drogas, y podría ser respaldado por los nuevos ingresos fiscales de los mercados legales.

Por lo tanto, la regulación puede verse como una extensión natural del paradigma de desarrollo alternativo y del concepto de "responsabilidad compartida" que históricamente buscaba equilibrar la reducción de la oferta en las regiones productoras primarias con la reducción de la demanda en las regiones de consumidores primarios de las economías desarrolladas. Si bien la "responsabilidad compartida" fue un esfuerzo bien intencionado para equilibrar los desafíos interrelacionados de las diferentes regiones, finalmente tropezó debido a la resistencia de la oferta y la demanda ilegales a la aplicación punitiva convencional. Avanzar hacia la regulación

a escala global ofrece una perspectiva más realista para enfrentar los desafíos que enfrentan todas las regiones, no a través de una búsqueda inútil para crear un mundo libre de drogas, sino recuperando el control y administrando los mercados dentro de la esfera legal para minimizar el daño y maximizar los beneficios. Todos comparten la responsabilidad de garantizar que estos mercados emergentes funcionen de manera equitativa y que apoyen el desarrollo sostenible para todos, así como la responsabilidad de apoyar a quienes se han visto más perjudicados por el fracaso de la guerra contra las drogas.

### RECOMENDACIÓN 3

**Los Estados deberían considerar experimentar con la regulación incremental de drogas de menor potencia.**

Los diferentes gobiernos enfrentan diferentes desafíos, no existe un enfoque único para todos, y cada país debe identificar las vías de regulación que se adapten a su contexto nacional particular y sus limitaciones en función de sus marcos institucionales, sociales y culturales. Las economías de bajos y medianos ingresos o las instituciones frágiles no deben considerarse obstáculos para explorar la regulación. Al reducir los efectos corrosivos del comercio ilegal, la regulación de los mercados de drogas puede fomentar el desarrollo y crear un espacio para el fortalecimiento de las instituciones. Se podría dar prioridad a la regulación legal de las drogas con la mayor prevalencia de uso en un contexto nacional; o a drogas de origen vegetal como el cannabis, la hoja de coca o el opio, u otras sustancias que tuvieron algún tipo de uso histórico o tradicional, o que son parte de un patrimonio cultural.

### RECOMENDACIÓN 4

**Las legislaciones no deben dejar atrás a las personas y las comunidades más afectadas por la prohibición cuando regulan legalmente los mercados de drogas.**

Se debe dar prioridad, en cualquier transición hacia la producción, el comercio y la distribución regulados de drogas, a los intereses de las personas y comunidades dedicadas a actividades ilegales no violentas debido a la pobreza, la marginación o la falta de oportunidades, y a aquellas personas que fueron más negativamente impactadas por los actuales esfuerzos punitivos de aplicación de la ley sobre drogas.



Miembro de un grupo vigilante en la comunidad de Petaquillas, en una operación para aprehender presuntos delincuentes, en Chilpancingo, estado de Guerrero, México, el 1 de febrero de 2015.  
© Pedro PARDO/AFP/Getty Images.

# LA REGULACIÓN PUEDE DESEMPODERAR AL CRIMEN ORGANIZADO

La prohibición ha puesto a las organizaciones criminales en control del vasto comercio ilegal de drogas. Retomar el control de este mercado y desempoderar al crimen organizado sigue siendo una motivación central para la regulación. Sin embargo, con frecuencia surgen inquietudes acerca de cómo los actores del crimen organizado transnacional que operan en la economía de las drogas podrían hacer la transición a un mundo posterior a la prohibición.

## Enfocarse en el crimen organizado

Existe un consenso notable – incluso entre los principales organismos de aplicación de la ley – de que la prohibición ha empoderado y enriquecido al crimen organizado.<sup>49</sup> Sin embargo, no hay consensos sobre cómo enfrentar el problema. El corolario lógico de que si la prohibición empodera al crimen organizado, terminar con la prohibición le restará poder, ha sido un elemento central de los llamados a la regulación, provenientes de una amplia variedad de voces, incluidas las que están actualmente o anteriormente en la primera línea de los enfoques represivos.<sup>50</sup>

Ha habido dos temas dominantes en el rechazo a las llamadas por la regulación. La primera es que los fracasos históricos de la aplicación del control de drogas no se deben a ningún defecto fundamental en el paradigma prohibicionista, sino a la falta de recursos, aplicación y coordinación. Según este argumento, la guerra contra el narcotráfico podría ganarse si solo se coordinara mejor o se luchara con suficiente vigor. Pero la abrumadora evidencia de décadas de experiencia en todo el mundo demuestra que hacer cumplir la prohibición puede lograr, en el mejor de los casos, impactos localizados, marginales y temporales sobre la producción y el suministro de drogas. La intensificación de la aplicación solo sirve para desplazar la actividad ilegal, aumentar la criminalización y el encarcelamiento y, en particular cuando está militarizado, aumentar los niveles de violencia relacionada con las drogas y abusos contra los derechos humanos. Es invariablemente la persona más vulnerable y marginada la que debe enfrentar la mayor parte de estas “consecuencias no intencionadas”.<sup>51</sup>

A diferencia de las leyes escritas sobre drogas, las leyes económicas de la oferta y la demanda no se rompen tan fácilmente. Una reducción temporal del suministro, por ejemplo, mediante arrestos a lo largo de la cadena de suministro, solo aumenta los precios o disminuye la pureza. Dada la baja elasticidad de la demanda de drogas, esto reduce la demanda solo de manera insignificante en muchos casos. Los precios más altos atraen a nuevos empresarios criminales para explotar las mayores oportunidades de ganancias, así como cualquier brecha en el mercado, y se establece un nuevo equilibrio. La aplicación de leyes punitivas del lado de la oferta constituye un costo comercial tolerable para el crimen organizado, un “impuesto” fácilmente absorbido dentro de los enormes márgenes de beneficio creados por la prohibición. No hay evidencia que sugiera que exista un umbral mágico de intensidad de ejecución más allá del cual los problemas de los delitos relacionados con las drogas mejorarán o desaparecerán repentinamente, en lugar de empeorar o simplemente deplazarse.<sup>52</sup>

“Los esfuerzos globales de control de drogas han tenido una dramática consecuencia no intencionada: un mercado ilícito criminal de proporciones asombrosas. El crimen organizado es una amenaza para la seguridad. Las organizaciones criminales tienen el poder de desestabilizar a la sociedad y los gobiernos. El negocio de las drogas ilícitas vale miles de millones de dólares al año, parte del cual se usa para corromper a funcionarios del gobierno y envenenar economías. Los cárteles de drogas están propagando la violencia en América Central, México y el Caribe. África Occidental está siendo atacada por el narcotráfico. La colusión entre insurgentes y grupos delictivos amenaza la estabilidad de Asia occidental, los Andes y partes de África, alimentando el comercio de armas de contrabando, el saqueo de los recursos naturales y la piratería.”

El segundo tema en los argumentos contra la regulación legal de las drogas se relaciona con la preocupación común de que la regulación simplemente empujará a los grupos criminales organizados fuera del mercado de las drogas y hacia otras formas de actividad ilegal, el equivalente al “efecto globo” para el crimen organizado. Esta línea de razonamiento más plausible exige una consideración más atenta, comenzando con cierta claridad sobre lo que se propone y sobre los impactos a los que se puede aspirar de manera realista. La sugerencia de que la regulación de las drogas eliminará por completo el mercado criminal o librerá al mundo del crimen organizado es otra discusión de testaferrero. Una defensa de la reforma más mesurada no ha afirmado que la regulación sea una “bala de plata” que resuelva los problemas del crimen organizado, pero ha quedado claro que una transición hacia la regulación puede reducir progresivamente la escala de los mercados de drogas ilegales, las actividades del crimen organizado y el daño que causan, y el poder e influencia general del crimen organizado.

Los impactos de cualquier transición hacia mercados legales de drogas diferirán en el tiempo y entre países, para diferentes drogas, y en los diferentes niveles de la infraestructura criminal y los entornos en los que operan. El alcance de los mercados de drogas ilegales restantes también dependerá de la naturaleza y el alcance de los mercados legalmente regulados con los que tienen que competir. La regulación sin duda crea oportunidades para reducir el poder y el daño del crimen organizado, pero el alcance de estas oportunidades variará ampliamente entre lugares y en el tiempo, y el grado en que se desarrollen también se relacionará con opciones políticas más amplias.

## Reducir las oportunidades del mercado ilegal y debilitar al crimen organizado

El argumento para una regulación en este contexto trata esencialmente de restringir una de las más amplias y accesibles oportunidades criminales, afectando no solo a los criminales existentes, sino significativamente a las generaciones criminales futuras. Terminar con la prohibición brinda la posibilidad de desviar a millones de potenciales productores de drogas, jóvenes traficantes y comerciantes de un estilo de vida criminal peligroso y destructivo.

Quienes ya trabajan dentro de la economía ilegal probablemente respondan a una contracción en los mercados ilegales de drogas de cualquiera de las cuatro maneras siguientes.<sup>54</sup> Algunos pueden renunciar por completo a la participación en el mercado criminal; de hecho, esto parece un resultado probable para muchos actores de bajo nivel, o aquellos en la periferia del comercio. Esto es lo que sucedió con muchas de las decenas de miles de personas que se habían visto atrapadas en la producción ilegal y el suministro de alcohol bajo prohibición en los Estados Unidos entre 1920 y 1933. Sin embargo, algunas – donde existen oportunidades –, pueden buscar entrar en mercados legales emergentes como empresarios legítimos. Otros pueden intentar seguir prestando servicios a los mercados ilegales más pequeños que continúan existiendo en paralelo o en competencia con los mercados legales emergentes. Después de que la prohibición terminó en los Estados Unidos, algunos contrabandistas continuaron produciendo y vendiendo sus productos utilizando estampillas de impuestos de licor falsificados, o usando la coacción para abrirse camino a la nueva cadena de suministro legal. La última y más preocupante opción es que las energías se redirijan hacia otras formas de crimen organizado.

Sería irresponsable ignorar la realidad inevitable de que algunos participantes del mercado de drogas ilegales pasarán a otras formas de criminalidad, en particular a aquellos que se encuentran más arriba en la jerarquía del crimen organizado y aquellos más integrados en la cultura criminal y el estilo de vida. Sin embargo, existen fuertes razones para creer que este riesgo no debe ser exagerado, y que la regulación será un elemento de vital importancia en cualquier estrategia para reducir el daño general causado por el crimen organizado.

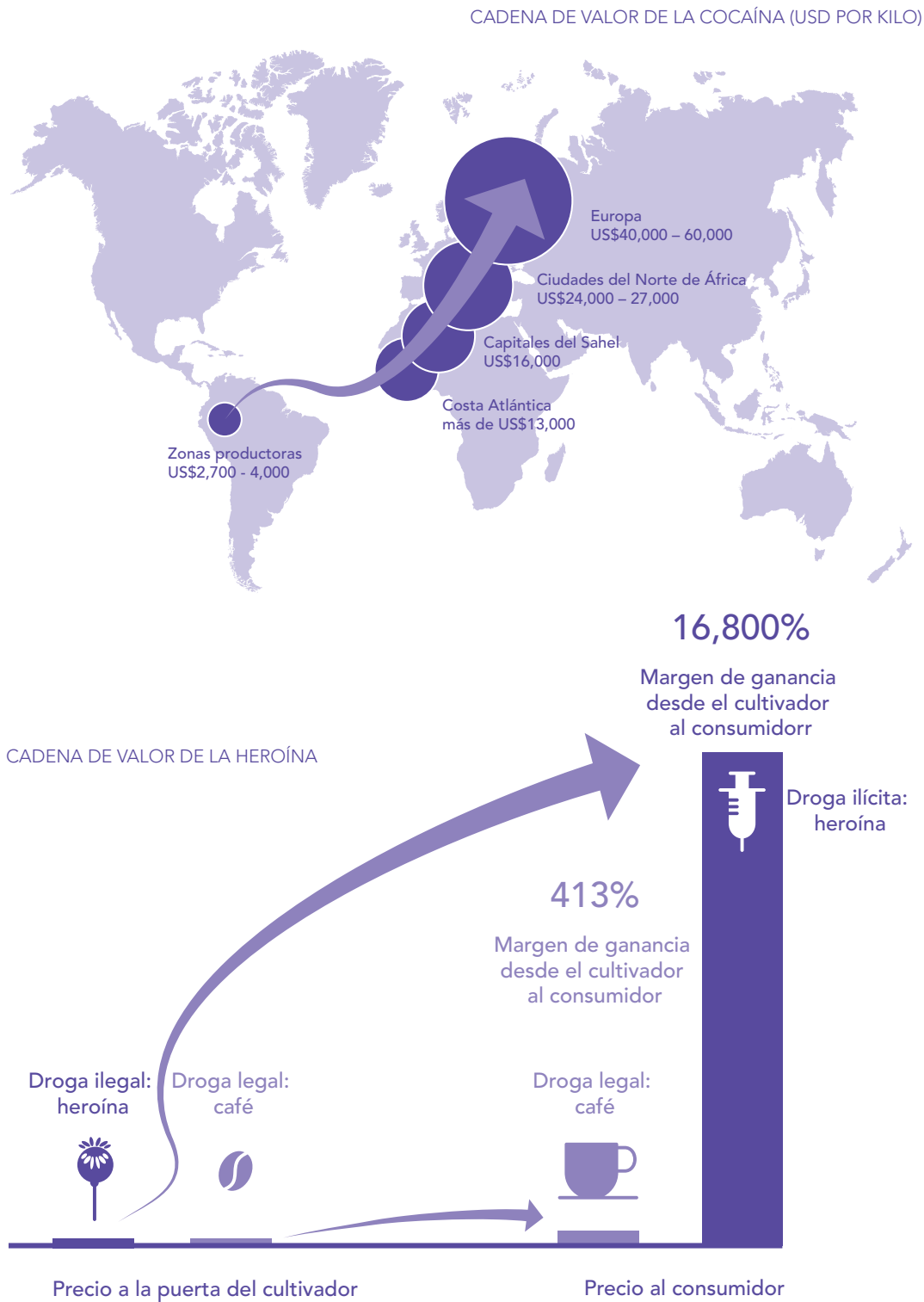


“El principal objetivo [de nuestra nueva política sobre el cannabis] es proteger a nuestros niños. En este momento, sabemos que los jóvenes tienen un acceso más fácil a la marihuana que cualquier otra sustancia ilícita. Es más fácil comprar un cigarro de marihuana para un adolescente que comprar una botella de cerveza. Eso no está bien. En segundo lugar, sabemos que las organizaciones criminales y las pandillas callejeras están generando miles de millones de dólares de la venta de marihuana. Sentimos que regularlo y controlarlo sacará esos ingresos de los bolsillos de los delincuentes y lo pondremos en un sistema en el que podamos monitorear, gravar y garantizar que estamos apoyando a las personas que enfrentan desafíos relacionados o no relacionados con el consumo de drogas.”

Justin Trudeau, Primer Ministro de Canadá, 2017

La criminalidad prospera en la oportunidad, y la prohibición de las drogas frente a la demanda mundial en constante aumento ha creado una oportunidad sin precedentes en su escala. La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha descrito<sup>55</sup> cómo los grupos del crimen organizado involucrados en el tráfico de drogas en las Américas están involucrados en el tráfico internacional de armas, contrabando, falsificación y tráfico de personas, y el control y la explotación doméstica del trabajo sexual, el robo y la venta de bienes robados, secuestro, extorsión y victimización de migrantes. La Europol ha descrito de forma similar cómo el 65 por ciento de los grupos del crimen organizado implicados en el tráfico de drogas en Europa también están implicados en otras formas de criminalidad.<sup>56</sup>

Figura 5: Cadena de valor de la cocaína y la heroína



Source: Frintz, Anne (2013) Drugs: the new alternative economy of West Africa, Le Monde diplomatique. <http://mondediplo.com/2013/02/03>  
 Home Office United Kingdom / Matrix Knowledge Group (2007) The illicit drug trade in the United Kingdom. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr2007.pdf> and West Africa Commission on Drugs (2014) Not Just In Transit – Drugs, the State and Society in West Africa, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/02/WACD\\_En\\_Report\\_WEB\\_051114.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/02/WACD_En_Report_WEB_051114.pdf).

El potencial de desplazamiento hacia otras formas de criminalidad debería verse en este contexto; no es realista prever otras oportunidades delictivas aún no explotadas que podrían absorber los recursos del crimen organizado que opera un mercado de drogas ilegales de \$320 mil millones de dólares. Mientras los mafiosos estadounidenses posteriores a la prohibición se expandieron luego al territorio virgen de los lucrativos mercados emergentes de drogas ilegales creados por la prohibición de otras drogas además del alcohol, la retirada contemporánea de la prohibición de las drogas ofrece oportunidades de reducción en lugar de expansión en el negocio de las drogas.

La dinámica económica de los mercados de drogas ilegales también los hace fundamentalmente diferentes de la mayoría de otras formas de delincuencia organizada, y estas diferencias tienen una relevancia específica para las preocupaciones sobre el desplazamiento. Existe una diferencia cualitativa y moral percibida entre trabajar en mercados de drogas, donde el comercio es mutuo y hay un consentimiento entre comprador y vendedor, y otras formas de crimen organizado (como el secuestro o la extorsión) que son intrínsecamente violentas y explotadoras. Esto significa que muchos de los que trabajan en la economía de las drogas, en particular los participantes de niveles más bajos son reacios a transferir sus energías a otras formas de delincuencia organizada. Esta consideración existe independientemente de otros obstáculos a dicha transición, incluida la falta de oportunidades, y las diferentes habilidades involucradas en otras formas de criminalidad.

Otra diferencia notable es que, bajo la prohibición absoluta, el mercado de drogas ilegales tiene un monopolio absoluto, y la mayoría de las drogas tienen pocas, o ninguna, alternativas legales o sustitutos. Dentro de este mercado cautivo, con el aumento de la demanda, las drogas ofrecen constantemente márgenes de ganancia extraordinarios en comparación con otros productos ilegales. Los productos que cuestan poco más que las especias ordinarias o remedios contra el resfrío, literalmente, valen más que su peso en oro cuando llegan a los mercados de consumo.

## Reemplazar el vacío social actualmente ocupado por el crimen organizado

El daño social y la disrupción causada por los mercados de drogas ilegales varían mucho de una región a otra, y muchos no están significativamente asociados con la violencia.<sup>57</sup> Los mercados ilegales de drogas incluso pueden tener algunos beneficios sociales y económicos, y en algunos casos proporcionan estabilidad política y social en ausencia de instituciones estatales efectivas.<sup>58</sup> Sin embargo, las enormes ganancias que se ofrecen no solo apuntalan la extraordinaria capacidad de recuperación de los mercados de drogas frente a los esfuerzos punitivos más intensos, también crean un potencial e incentivos únicos para la violencia, entre y dentro de las organizaciones delictivas, y entre las organizaciones delictivas y las fuerzas del orden público, así como la corrupción. Fomentan la deslegitimación del estado, junto con la potencial legitimación de los actores criminales y políticos que desafían el poder del Estado. La evidencia muestra que la separación y arresto de bandas de narcotraficantes tiene poco o ningún impacto en el suministro de drogas. En desestabilizar los mercados locales, puede aumentar la violencia.<sup>59</sup> Por el contrario, cuando una cuadrilla de robo, secuestro o extorsión es disuelta por la policía, se puede hacer justicia a sus víctimas, y existe una expectativa razonable de que la tasa de esos crímenes caerá. Los mercados de productos y materia prima pueden ser regulados, los delitos violentos no pueden serlo.

Esta dinámica única de las economías de mercado de drogas ilegales significa que la aplicación de la ley, que se dirige a otras formas de delincuencia organizada puede aspirar razonablemente a producir resultados más positivos que las fallas históricas de la aplicación de la ley de drogas. Naturalmente, este análisis tiene implicaciones para los argumentos pragmáticos en favor de la

regulación, incluso dado el desplazamiento de algunos actores a otras actividades delictivas. Si los mercados ilegales de drogas se contraen, los recursos previamente dirigidos a combatirlos pueden usarse para combatir otras formas de criminalidad o, mejor aún, abordar sus causas.

El crimen organizado relacionado con las drogas es socialmente más corrosivo cuando está alineado con las vulnerabilidades estructurales como la pobreza, el conflicto, las instituciones sociales y políticas frágiles y, en particular, las respuestas de aplicación de la ley militarizadas.<sup>60, 61</sup> Aquí se hace claro que tan interconectados están realmente los debates sobre regulación, enfrentamiento al crimen organizado y desarrollo social y económico de forma más amplia. La prohibición crea una oportunidad de lucro para el crimen organizado, y las vulnerabilidades estructurales facilitan la explotación de tal oportunidad.

La regulación puede limitar estas oportunidades, pero es importante ser realista sobre la escala de tiempo y los efectos de la reforma. En la mayoría de los escenarios, el cambio será gradual y se desarrollará durante muchos años a medida que más países exploren la regulación de diferentes drogas. En consecuencia, las empresas de drogas ilegales experimentarán un período crepuscular prolongado de ganancias decrecientes, en lugar de enfrentar un precipicio. Cuando se pueden anticipar cambios en el mercado, las fuerzas policiales pueden hacer los arreglos necesarios para recapacitarse y redirigir los recursos donde es probable que existan riesgos de mayor criminalidad.

En las economías en desarrollo donde los impactos del crimen organizado han sido más profundos, los gobiernos podrán introducir progresivamente medidas que mejoren de manera significativa y sostenible la relación entre los gobiernos y la sociedad, particularmente las comunidades más afectadas, pero también las más descuidadas y marginadas. Adoptar una agenda de regulación responsable y gradual será, en última instancia, solo una parte de un conjunto interconectado de reformas necesarias para enfrentar el crimen organizado a más largo plazo. Otras piezas vitales del rompecabezas incluyen el fortalecimiento del estado de derecho, la reforma de la policía y el aumento de la responsabilidad por el abuso policial y la corrupción. El crimen organizado relacionado con las drogas mina todos estos procesos. La reducción de su influencia perniciosa no reconstruye las instituciones, pero crea oportunidades para que esa reconstrucción tenga lugar.

## RECOMENDACIÓN 5

**Los Estados deben maximizar las oportunidades de desarrollo que ofrece la regulación de los mercados de drogas. Esto significa redistribuir los recursos para mitigar los cambios previstos en la actividad del crimen organizado.**

Los gobiernos deben desplegar mecanismos institucionales contra el lavado de dinero, la corrupción y la delincuencia transnacional, como parte de esfuerzos más amplios para fortalecer el estado de derecho, reformar las prácticas de aplicación de la ley y desarrollar la capacidad institucional. Las organizaciones delictivas ya están activas en otras actividades ilegales además del tráfico de drogas, por lo que no debe exagerarse el posible desplazamiento del crimen organizado relacionado con las drogas a otras formas de criminalidad. La regulación tiene la promesa de socavar sustancialmente el poder y la influencia del crimen organizado, así como de liberar recursos para contrarrestar sus causas profundas y otras formas de criminalidad.

# MODERNIZAR EL SISTEMA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE DROGAS

El sistema internacional de fiscalización de drogas, formulado en una época diferente, necesita evolucionar. Cada vez son más los Estados Miembros que piden o avanzan hacia regulaciones que son incompatibles con el marco institucional actual. Es necesario reconocer que el sistema de control actual no ha logrado sus propios objetivos; identificar los conflictos entre las obligaciones internacionales de los países y la realidad sobre el terreno; y ayudar a los países a superar los desafíos que enfrentan al tratar de implementar políticas de drogas efectivas.

## Reconocer las tensiones en el régimen internacional de fiscalización de drogas

En 2014, la Comisión Global de Políticas de Drogas destacó la necesidad de modernizar el anticuado y disfuncional sistema internacional de fiscalización de drogas dentro de las Naciones Unidas. Sostuvo que “La fortaleza del sistema de tratados de la ONU se basa en el apoyo acordado de los Estados miembros y en la legitimidad de sus objetivos. En los tratados sobre fiscalización de drogas este consenso se ha fracturado, y su legitimidad se ve debilitada debido a sus consecuencias negativas. Más y más Estados perciben los elementos punitivos centrales de los tratados de drogas no solo como inflexibles, sino como desactualizados, contraproducentes y con la necesidad de una urgente reforma. Si no se atiende este disenso creciente por medio de un proceso formal significativo para explorar las opciones de reforma, el sistema de tratados de drogas corre el riesgo de volverse más ineficaz y redundante a medida que más Estados miembros a favor de la reforma opten unilateralmente por distanciarse del mismo.”<sup>62</sup>

Las consecuencias negativas del sistema de fiscalización de drogas fueron una razón clave por la cual la Asamblea General de la ONU convocó una Sesión Especial (UNGASS en inglés) sobre el problema mundial de las drogas en 2016. Muchos temas históricamente desafiantes, como derechos humanos, reducción de daños y despenalización, fueron abordados en la UNGASS.<sup>63</sup> Pero los márgenes de libertad permitidos por los tratados con respecto a la regulación también fueron muy claros, restringiendo el alcance de la agenda formal y el debate posterior. Las preguntas sobre la regulación y la reforma de las instituciones de control de drogas de la ONU se plantearon en la UNGASS, pero decepcionantemente, las discusiones sustanciales que tanto se necesitaban fueron marginadas. Las tensiones en los tratados que rodean los movimientos en algunos países hacia la regulación legal se han convertido en el “elefante en la habitación” en foros clave de políticas de drogas de alto nivel.

“Los esfuerzos actuales no han logrado el objetivo de eliminar el mercado ilícito de drogas. Con el consenso logrado en la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU como nuestro marco, podemos promover esfuerzos para poner coto al crimen organizado al tiempo que protegemos los derechos humanos, facilitamos el desarrollo, y aseguramos tratamiento y apoyo basado en los derechos”.

António Guterres, Secretario General de la ONU, 2018

No obstante, los debates de UNGASS demostraron, crucialmente, la fractura del consenso detrás de un paradigma punitivo, y el cambio más amplio del énfasis en el pensamiento de la política de drogas hacia la salud, los derechos humanos y los enfoques basados en el desarrollo.<sup>64</sup> A medida que el impulso para una reforma continúa desarrollándose, los foros de alto nivel ya no podrán ignorar la cuestión de la regulación. La reflexión honesta de los Estados Miembros y las agencias de la ONU se basa en las implicaciones a más largo plazo de este cambio global para las estructuras e instituciones de control de drogas. Es hora de revisar sistemáticamente

las reformas institucionales y legales requeridas para acercar el objetivo original del sistema internacional de fiscalización de drogas de asegurar “la salud y el bienestar” de la humanidad más a la realidad.

Estas son cuestiones desafiantes, pero la necesidad exigirá finalmente que la ONU forje un camino modernizador para preservar la integridad y cualquier utilidad del sistema de fiscalización de drogas. ¿Cuáles son, entonces, las formas de informar, facilitar y optimizar este proceso para que funcione para todas las partes interesadas, manteniendo y mejorando los elementos críticos del sistema, al tiempo que se implementa la flexibilidad y el cambio cuando sea necesario? ¿Cómo, de acuerdo a lo pedido por la alta dirección de ONUDD en 2008, puede el sistema ser “adecuado para sus objetivos”?<sup>65</sup>

Conscientes de las opiniones firmes sobre esta cuestión dentro de los foros multilaterales, y el ritmo y la naturaleza de las reformas institucionales y de tratados dentro del sistema de fiscalización de drogas de la ONU, es importante describir a qué reformas el sistema puede aspirar, junto con las medidas que se pueden tomar en el corto y mediano plazo para ayudar a realizar una visión a más largo plazo.

El nuevo pensamiento paradigmático y la realineación de prioridades implícitas en la reforma de los tratados también afectarían los roles y responsabilidades de las agencias de la ONU que desarrollan, implementan y supervisan la política de drogas. Cualquier reorganización o reestructuración de este tipo apoyaría de manera útil el principio de “coherencia en todo el sistema”, reflejando la naturaleza intersectorial de la política de drogas y la centralidad de los aportes de las agencias de desarrollo, de derechos humanos y de salud de la ONU que emergieron en contribución a UNGASS.

Cualquier evolución de este tipo probablemente sea el resultado de un proceso político prolongado y difícil, y la escala de tiempo realista que conllevan estas reformas puede ser incompatible con las necesidades y aspiraciones más inmediatas de muchos Estados Miembros con mentalidad reformista. Al sopesar las diferentes opciones, un conjunto de principios interrelacionados puede ayudar a guiar las decisiones necesarias.

En primer lugar, las decisiones deben guiarse por la promoción de la salud y el bienestar de la humanidad, y los objetivos y valores más amplios de la carta de la ONU. En segundo lugar, se deben realizar todos los esfuerzos para participar y facilitar el diálogo entre los Estados miembros, las agencias de la ONU y otras partes interesadas clave dentro de los foros multilaterales pertinentes. Tal diálogo debe basarse en una declaración de intenciones abierta y honesta, y una justificación para cualquier acción en pos de los compromisos de la Carta de las Naciones Unidas. En tercer lugar, la acción colectiva coordinada por estados afines será la base más positiva y constructiva para abordar el proceso de reforma. Y cuarto, cualquier implementación debe ser rigurosamente monitoreada y evaluada en relación con los objetivos explícitamente establecidos.

“Las convenciones sobre drogas brindan a los estados cierta flexibilidad para adoptar medidas tales como el tratamiento y la rehabilitación. Sin embargo, la flexibilidad tiene límites ... No se extiende a cualquier uso no médico de drogas. [La legalización está] en clara contravención de las convenciones ... Ustedes - los Estados partes en las convenciones - tienen la responsabilidad de abordar este desafío.”

Werner Sipp, Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), 2016

## Explorando opciones de reformas

### Opción A: Una nueva Convención de Marco Único

Una de las visiones convincentes es trabajar progresivamente hacia una nueva convención única diseñada para satisfacer las necesidades y aspiraciones contemporáneas de todos los Estados Miembros. Dicha convención podría reemplazar en última instancia, a través de un proceso de unificación funcional y modernización, las tres convenciones existentes (como se prevé en el escenario "Caminos" de la OEA).<sup>66</sup> En algunos aspectos, este proceso reflejaría la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes,<sup>67</sup> que consolidó una serie de tratados multilaterales de fiscalización de drogas que datan de 1912.

Un tratado unificado contemporáneo podría introducir la posibilidad de que los Estados Miembros regulen los mercados internos. También podría establecer las reglas y parámetros para tales innovaciones, como normas mínimas, requisitos de supervisión y presentación de informes, y el comercio internacional y los controles fronterizos. De esta forma, un nuevo tratado de drogas unificado podría – como lo propuso la Comisión Global en 2014 – ampliar "las ambiciones de los tratados de regular el uso médico y científico de las drogas ... para abarcar la regulación de drogas de unos no medicinal, procurando alienarse con los mismos objetivos establecidos por la ONU."<sup>68</sup>

Un nuevo tratado de drogas unificado también podría tratar de remediar varias deficiencias estructurales evidentes en el marco existente y cada vez más anticuado. Tales reformas podrían, por ejemplo, incluir un mecanismo estructurado de revisión periódica (notoriamente ausente del marco actual)<sup>69</sup> y un procedimiento mejorado de programación que logre un mejor equilibrio entre asegurar la disponibilidad de sustancias controladas para usos legítimos y prevenir el uso problemático. Tal tratado podría incorporar elementos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988,<sup>70</sup> en los otros marcos de tratados relevantes con los que el tratado sobre drogas de 1988 ya está estrechamente alineado.



Ceremonia de apertura de la firma del Protocolo de Drogas Narcóticas en el Palacio de Chaillot en París, 19 de noviembre de 1948. © Naciones Unidas.

### Opción B: Enmendar las convenciones existentes de drogas

Como todos tratados, las convenciones sobre drogas incluyen mecanismos para su enmienda y reforma. En teoría, las convenciones podrían modificarse para introducir la flexibilidad suficiente para que los Estados Miembros experimenten y evalúen modelos de regulación. Existen precedentes notables de enmiendas sustantivas. La Convención Única de 1961 se modificó con el Protocolo de 1972, después de que se convocara una conferencia multilateral. El gobierno de Estados Unidos argumentó que era “hora de que la comunidad internacional construyera sobre la base de la Convención Única, ya que una década ha proporcionado una mejor perspectiva de sus fortalezas y debilidades”.<sup>71</sup> La latitud bajo la Convención de 1961 con respecto a las “alternativas al encarcelamiento” – creando el espacio para los recientes debates más amplios sobre la despenalización – solo existe debido a una enmienda del tratado acordada en el Protocolo de 1972.

Sin embargo, tales enmiendas requieren un consenso entre los Estados partes. Dada la naturaleza polarizada de las opiniones sobre la regulación en las Naciones Unidas, parece muy improbable lograr un consenso para permitir mercados regulados.

Los tratados también contienen mecanismos para la cambiar una droga en particular de una lista a otra (siguiendo la recomendación de la OMS o un Estado Miembro) que requieren solo un voto mayoritario,<sup>72</sup> en lugar de consenso. Tal cambio podría, en teoría, eliminar drogas específicas del marco del tratado por completo, y al hacerlo, facilitar la regulación legal para los Estados Miembros que deseen explorarla. Sin embargo, las realidades políticas actuales significan que esta opción también parece estar fuera de alcance. En ausencia de una perspectiva realista a corto plazo para lograr una reforma a través de enmiendas o modificaciones, los Estados Miembros con mentalidad reformista enfrentan un menú de opciones más limitado.

### Opción C: Retiro y salvedades

Quizás la opción más simple sería retirarse de los tratados, momento en el que las cuestiones de incumplimiento ya no se aplicarían. Sin embargo, un paso tan radical no solo implicaría costos diplomáticos y de reputación, también pondría en peligro la importante función paralela de los tratados de la regulación del uso científico y médico de las drogas que, a diferencia de la prohibición, todavía exige un fuerte consenso entre los Estados Miembros.

Una posibilidad relacionada es retirarse de los tratados relevantes, y luego volver a unirse con salvedades sobre los artículos específicos que impiden la regulación de determinada droga. Esta es la estrategia adoptada por Bolivia con respecto a la prohibición en el tratado del uso tradicional de la hoja de coca, ya que inicialmente no logró un consenso para la enmienda.<sup>73</sup> Si bien Bolivia tuvo éxito en su estrategia, existen dudas sobre cuánto podría aplicarse este enfoque a otras drogas (la coca es una de las pocas drogas, junto con el cannabis y el opio, específicamente mencionada en el texto principal del tratado).

### Opción D: Incumplimiento respetuoso

Dadas las implicaciones potencialmente graves del retiro, y las limitaciones de la opción de retiro-reinserción, otra opción es seguir siendo parte en los tratados, pero proceder con las reformas internas, sabiendo que inevitablemente significarán el incumplimiento de artículos específicos de los tratados que exigen prohibiciones rígidas sobre la regulación para uso no médico y obstáculos para la investigación científica. Cómo un Estado Miembro podría manejar las implicaciones de tal movimiento plantea preguntas adicionales difíciles.



De los países que ya han regulado el cannabis, Canadá es el primero en hacer un claro reconocimiento formal de que "contraviene ciertas obligaciones relacionadas con el cannabis bajo las convenciones de estupefacientes de la ONU".<sup>74</sup> Con referencia al segundo principio de colaboración reforzada más arriba, un reconocimiento de realidades legales como el de Canadá parece preferible a la negación, la evitación o, de algún modo, el intento de esconderse detrás de argumentos jurídicos cuestionables sobre la interpretación flexible.

Es importante reconocer que los períodos de incumplimiento parcial son un prelude común para la evolución de los tratados dentro del marco más amplio de la ONU.<sup>75</sup> Sin embargo, la credibilidad de proceder sobre esta base sin dudas mejorará si se cumplen ciertas condiciones. Es importante que el razonamiento detrás de la decisión de buscar opciones de regulación sea elucidado claramente en foros multilaterales clave y, como ha hecho Uruguay en referencia a su modelo de regulación del cannabis, enmarque esta explicación en términos de promover la salud y el bienestar de la humanidad y los valores centrales de la carta de la ONU.<sup>76</sup>

Las posibles tensiones se reducirán aún más si se respetan las normas reglamentarias de los tratados sobre drogas, incluida la supervisión exhaustiva y la presentación regular de informes a los órganos creados en virtud de tratados; garantizar que los modelos de regulación se establezcan bajo los auspicios de una agencia del gobierno nacional; y prestando especial atención a los asuntos fronterizos y las preocupaciones de los Estados vecinos. Sobre esta base, un período temporal de lo que algunos analistas han descrito como incumplimiento "de principios" o "respetuoso", en paralelo con el diálogo continuo y los esfuerzos para resolver las tensiones con las obligaciones del tratado, parece ser una opción viable para la acción unilateral.<sup>77</sup>

#### **Opción E: ¿La modificación inter se de las convenciones?**

De acuerdo con el espíritu de las Naciones Unidas, una respuesta colectiva legalmente fundada y coordinada tiene muchos beneficios claros en comparación con un escenario potencialmente caótico de un número creciente de defecciones unilaterales diferentes, salvedades y reinterpretaciones cuestionables. Una de las opciones de reforma que no está restringida por el requisito de consenso es la modificación inter se del tratado: un mecanismo establecido dentro de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969<sup>78</sup> para que un grupo de Estados Miembros modifique un tratado "entre ellos".<sup>79</sup>

Los redactores de la Convención de 1969 consideraron la opción de modificación inter se como un principio básico para el derecho internacional. Como lo discutió la Comisión de Derecho Internacional en 1964, "la importancia del tema no necesitaba énfasis; implicaba conciliar la necesidad de salvaguardar la estabilidad de los tratados con los requisitos de un cambio pacífico". Inter se puede, por lo tanto, ofrecer una vía 'elegante' y legalmente viable hacia adelante, y una que proporcione una válvula de seguridad útil de la acción colectiva para ajustar un régimen posiblemente congelado en el tiempo.

A más largo plazo, las lecciones y las dinámicas cambiantes que resultan de la acción unilateral y colectiva pueden servir para preparar el terreno para un consenso más flexible después de la guerra contra las drogas y un sistema modernizado de control de drogas para respaldarlo.



15 de noviembre 2015, desde la izquierda: David M. Malone, Rector de la Universidad de Naciones Unidas; Anarfi Asamoah-Baah, Director Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud; Yury Fedotov, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; Jan Eliasson, Vicesecretario General de las Naciones Unidas; Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado para los Derechos Humanos; Michel Sidibé, Director Ejecutivo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el SIDA; y Magdy Martínez-Solimán, Administradora Auxiliar y Directora de la Oficina de Políticas y Programas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, informan a los Estados Miembros sobre la labor de las Naciones Unidas en el problema mundial de las drogas, en preparación de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 sobre drogas. © Naciones Unidas.

## Una gobernanza renovada para un mejor régimen de fiscalización internacional de drogas

Las llamadas de la Comisión Global de Políticas de Drogas, muchos gobiernos y grupos de la sociedad civil para usar mejor el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto provienen de una necesidad real de un mejor funcionamiento de la gobernanza del régimen internacional de fiscalización de drogas. El régimen actual, guiado por las tres convenciones internacionales de fiscalización de drogas, ha limitado las perspectivas del control de drogas a la eliminación del consumo no médico de drogas, con un énfasis sesgado en las medidas punitivas dirigidas a reducir la demanda y la oferta. El régimen no ha evolucionado para enfrentar grandes cambios globales que han afectado significativamente el control de drogas, incluida la epidemia de VIH / SIDA, la globalización de la economía mundial y las correspondientes nuevas dimensiones del control fronterizo nacional. En cambio, un paradigma de aplicación disfuncional se ha atrincherado cuando se necesitaba un nuevo enfoque basado en la salud. En 1997, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas y el Centro Internacional de Prevención del Delito se fusionaron para crear ONUDD, el organismo técnico para desarrollar capacidades y proporcionar conocimientos técnicos a los países en el diseño y la implementación de sus políticas de drogas. Esta decisión de vincular directamente drogas y crimen dentro de la misma oficina, con dos cuerpos gobernantes separados - la Comisión de Estupefacientes (CND) y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Criminal (CCPCJ) - ha creado un desequilibrio insostenible dentro del pensamiento y liderazgo de la ONU acerca de la política de drogas hacia la delincuencia y alejándose de preocupaciones igualmente importantes para el desarrollo sostenible, como la agricultura, la salud pública y los derechos humanos.

El modelo de gobernanza de esta área de política, que ya era muy problemática, también ha impedido el uso de mecanismos existentes para abordar la delincuencia organizada transnacional, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o la Convención contra la Corrupción. Estas convenciones resultarían más útiles para abordar la producción y el tráfico ilícitos de drogas que la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 1988, ya que proporcionarían un enfoque holístico dirigido a grupos delictivos y la totalidad de sus actividades ilegales, en lugar de las respuestas separadas actuales que han demostrado ser incapaces de socavar la economía ilegal o reducir el mercado ilegal de drogas.

¿Cómo puede el marco institucional existente adaptarse a las circunstancias cambiantes,

satisfacer las necesidades actuales y alinearse con la agenda de desarrollo sostenible? Algunos precedentes proporcionan ejemplos de mejores prácticas en dichas reformas de gobernanza. El modelo de gobernanza del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA), establecido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), incluye 11 entidades de las Naciones Unidas como copatrocinadores y cuenta con representantes de la sociedad civil. Esto representa una fuente confiable de inspiración para un posible nuevo programa conjunto de las Naciones Unidas sobre control de drogas.<sup>80</sup> Otro precedente instructivo es el remplazo de la Comisión de Derechos Humanos por el Consejo de Derechos Humanos,<sup>81</sup> permitiendo la integración de las preocupaciones de derechos humanos a través de todos los mandatos de la ONU, una mejor representación de los Estados Miembros y exámenes periódicos del cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los países. La revisión y modernización de las estructuras de gobernanza es la vía que deben seguir los Estados Miembros y el Secretario General de las Naciones Unidas para abordar las deficiencias actuales del régimen internacional de fiscalización de drogas.

## RECOMENDACIÓN 6

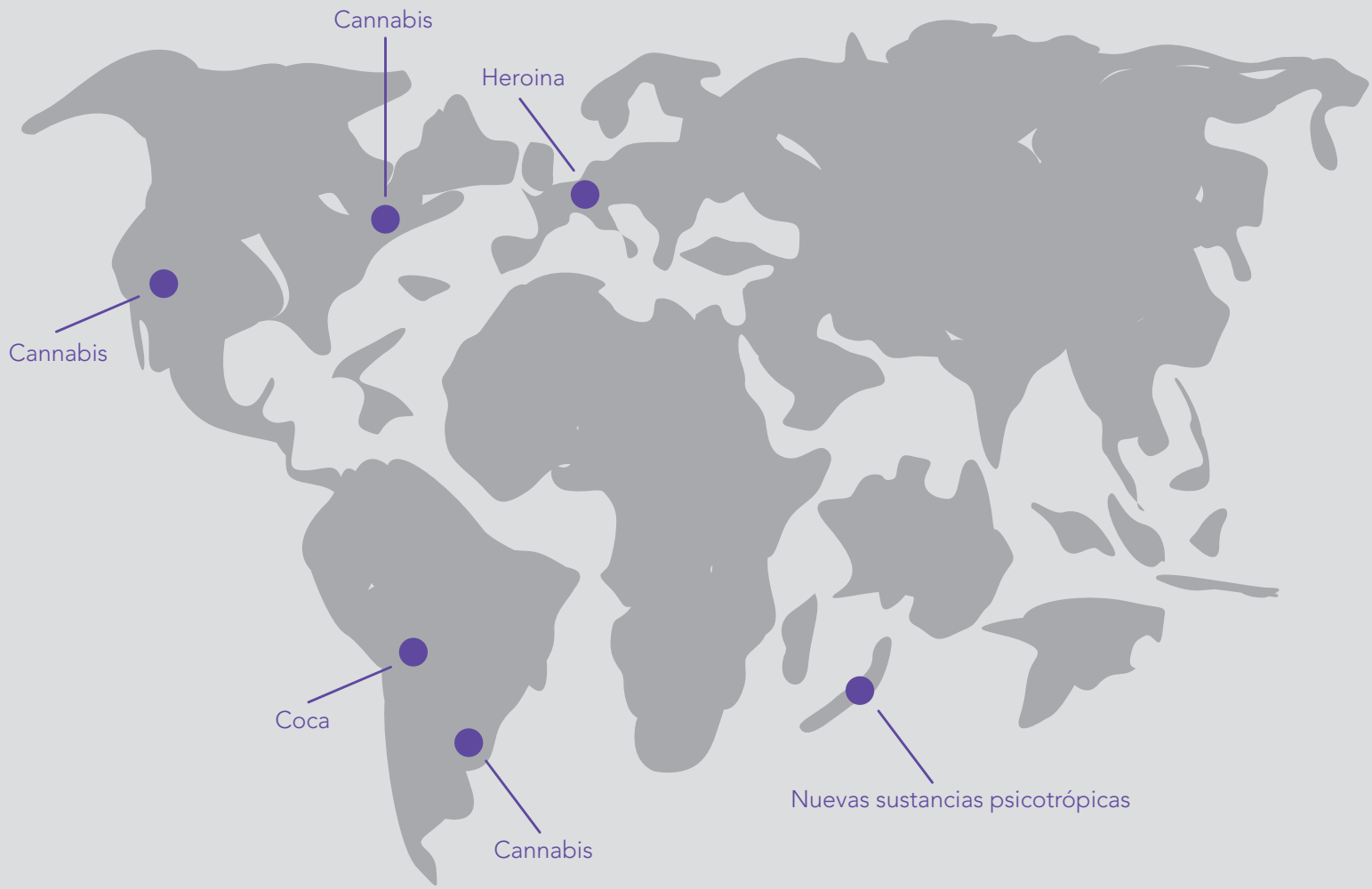
**Los Estados Miembros de las Naciones Unidas deberían considerar urgentemente las diferentes opciones para modernizar el régimen internacional de fiscalización de drogas a fin de satisfacer las necesidades actuales de todos las partes interesados y afectados en la política de drogas.**

Los Estados Miembros, la sociedad civil y la comunidad científica deberían iniciar diálogos formales e informales en foros multilaterales clave para trazar un camino hacia las reformas y acercar el mundo a la meta de las convenciones sobre drogas de proteger la “salud y el bienestar de la humanidad”. Para que el marco internacional de control de drogas sea eficiente, debe alejarse del paradigma represivo actual y reflejar mejor el enfoque emergente en la salud, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Fundamentalmente, las reformas deben introducir la posibilidad de que los Estados miembros regulen las drogas. Hasta que esto ocurra, los Estados Miembros con mentalidad reformista deben considerar opciones que permitan el progreso nacional e internacional en este tema, respetando los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas, conscientes de que el diálogo y la acción colectiva constituyen el enfoque más productivo.

## RECOMENDACIÓN 7

**El Secretario General de las Naciones Unidas debería encabezar la reforma de la gobernanza del régimen internacional de fiscalización de drogas.**

Dicha reforma debería apuntar a utilizar de manera más efectiva los mecanismos internacionales existentes para proteger los derechos humanos y la salud pública, promover el desarrollo sostenible y abordar eficazmente la corrupción, el lavado de dinero y el crimen organizado.



## DIEGO CANEPA

Prosecretario de Presidencia de Uruguay 2010-15

Uruguay nunca ha penalizado el uso por sí de ninguna droga, y la decisión quedaba a discreción de los jueces. Esto llevó a que las personas que usan drogas fueran criminalizadas en práctica. Hemos cambiado a un abordaje que se enfoca en la salud pública y el bienestar de nuestros ciudadanos, y no vimos que esto se lograra mediante la criminalización o el encarcelamiento de los usuarios. La decisión de legalizar y regular el cannabis surgió de esta filosofía.

Hubo dos elementos clave en esta decisión. El primero fue la salud pública. Lo que ahora sabemos es que, bajo la prohibición, tuvimos un aumento sostenido en el consumo. Lo único que logramos fue entregar el control del mercado a los grupos criminales organizados. La nueva realidad con la regulación está cambiando eso. Los productos de cannabis serán más seguros porque los productores tienen licencia del gobierno bajo estándares estrictos, y el cannabis se vende a través de farmacias o puntos de venta autorizados. Controlamos la potencia, el precio, la información de salud en el empaque y quién puede acceder al mercado. También hemos aprendido de los problemas históricos del tabaco y hemos prohibido marcas y la publicidad. Queremos desplazar el mercado ilegal, no fomentar un mayor uso, y hemos utilizado los impuestos para ayudar a financiar nuevas campañas de educación pública.

El segundo elemento se refiere a la seguridad de la comunidad y al respeto de los derechos humanos: reducir la amenaza de los grupos delictivos organizados y la violencia asociada al tráfico ilegal de drogas. Latinoamérica ha sido la región más afectada por la prohibición y tenemos que buscar soluciones internas que puedan ayudar a la región: como los mercados regulados. Estamos viendo esta filosofía despegar en otros lugares como Colombia, Chile y México. También entendemos que los derechos de las personas que usan drogas deben tenerse en cuenta y respetarse. Creemos que las obligaciones de derechos humanos tienen prioridad sobre los esfuerzos del control de las drogas. Abogamos firmemente para que la seguridad mejore cuando respetamos los derechos humanos y cuando vemos esto como un problema de desarrollo en la región.

En este contexto, esperamos que la gente vea que, al crear un mercado regulado para el cannabis, no lo estamos liberalizando. Por el contrario, la experiencia internacional sugiere que un mercado regulado permite tener una mayor supervisión y controles más visibles de lo que se puede bajo la prohibición.

Algunos de nuestros países vecinos y personas de la ONU no estaban contentos con la decisión de Uruguay. Pero nuestras razones para la reforma fueron las correctas y cada vez más países nos siguen. Estamos contentos con los cambios que están teniendo lugar en Canadá y en todo el mundo. Como el presidente Mujica (40° presidente de Uruguay, 2010-2015) dijo en su momento, alguien tenía que ir primero.

## SEAN BERTE

De una sentencia federal al mercado regulado de marihuana, Massachusetts, Estados Unidos

Cuando tenía poco más de veinte años me convertí en bombero de Boston. Esa profesión conlleva una serie de condiciones médicas, siendo las más frecuentes el cáncer y las enfermedades cardíacas. Antes de que cualquiera de estos se convierta en un problema, la mayoría de los bomberos lidian con trastornos músculo-esqueléticos que a menudo requieren cirugía, así como niveles elevados de estrés debido a uno pasa de un estado sedentario a ser muy activo en cuestión de segundos de forma regular. Una gran cantidad de llamadas que reciben los bomberos, como intentos de suicidio o niños heridos, también cobran su precio mentalmente. Es debido a estas dolencias que decidí usar una sustancia más benigna para

combatir el dolor y el estrés de mi nueva carrera. Después de todo, yo era un consumidor de marihuana en la escuela secundaria, donde me gradué de una de las escuelas públicas más prestigiosas del país y la marihuana no me había afectado negativamente.

Ser un funcionario público con el estigma que rodea el uso de la marihuana era difícil, y por eso comencé a cultivar mis propias plantas. Dentro de un par de años, la DEA y la policía local se unieron para hacer redadas en mi casa y la estación de bomberos, simultáneamente. Me encontraron con 131 plantas de marihuana. Me declaré culpable en un tribunal federal y cumplí ocho meses en una prisión federal. Perdí mi carrera, los ahorros de mi vida, mi pensión, y casi pierdo mi casa también. Cumplí el tiempo fijado y la libertad condicional posterior (tres años). Me declaré en bancarrota para no perder mi casa. Cinco años después del encarcelamiento, apenas ganaba el salario mínimo.

La legalización y regulación de la marihuana en mi estado de origen está en marcha para corregir algunos de los errores de la guerra contra las drogas. He calificado para la prioridad en la concesión de licencias debido a mi ofensa por marihuana, pero estoy teniendo un momento difícil para obtener fondos para dicha empresa debido a las dificultades financieras que tuve después de la prisión. No estoy del todo seguro de que el mercado legal presente las oportunidades que debería para aquellos que han sufrido lo más de la prohibición.

Personalmente, he elegido ingresar al mercado legal porque es lo que siempre he deseado. Nunca disfruté haciendo algo que el gobierno consideraba ilegal. También tuve el incentivo adicional de ingresar a esta nueva industria después de ver al oficial de policía (quien fue el que me arrestó por marihuana) unirse a una compañía que intentaba abrir un dispensario legal de marihuana en mi ciudad natal. Debido a que estoy sufriendo las consecuencias por vida de ser haber sido condenado por un delito grave, ahora me siento obligado a tener éxito en esta nueva industria para mostrarle a la población en general que aquellos que cometieron errores en el pasado son realmente merecedores de segundas oportunidades y sobreponerme después de todos estos años.

## HON. PETER DUNNE

Ministro Asociado de Salud 2005-13 y 2014-17, Nueva Zelanda

En julio de 2013, el Parlamento de Nueva Zelanda, por un margen de 119 votos contra 1, votó a favor de crear el primer mercado regulado del mundo para sustancias psicoactivas. En esencia, la Ley estableció que solo aquellas sustancias que cumplen con un grado farmacéutico de prueba como de bajo riesgo podrían ser fabricadas y vendidas en tiendas designadas a personas mayores de 18 años, con severas restricciones en su comercialización y promoción. Se aprobó en un contexto de aproximadamente 350 productos diferentes y combinaciones que ya se vendían en venta libre en más de 4,000 tiendas de esquina, tiendas de conveniencia y tiendas para adultos en todo el país.

La ley requería que todos los productos se retiraran inmediatamente y luego se reenviaran para comprobar que fueran de bajo riesgo antes de venderlos al público. Solo 153 tiendas de adultos podrían vender tales productos. Se estimó que tomaría algunas semanas completar los detalles del nuevo régimen reglamentario, por lo que, para facilitar el proceso de transición, se permitió que permanecieran disponibles unos 41 productos que habían estado en el mercado durante algunos años sin efectos nocivos, hasta que se finalice el régimen, momento en el cual también tendrían que retirarse y someterse a prueba.

Inmediatamente, la ley fue aclamada por contar con un enfoque perspicaz y sensato, pero en unas pocas semanas, los problemas que casi destruyeron la ley en su totalidad, y ciertamente han estancado su implementación total, salieron a la luz.

El primero, y el más grave por mucho, fue que el Ministerio de Salud había subestimado enormemente la complejidad de establecer el nuevo régimen reglamentario y no había informado previamente al Gobierno de que habría un problema. Entonces, en lugar de estar a solo unas semanas de completarlo, la realidad es que no se finalizó hasta noviembre de 2015, casi dos años y medio después. Mientras tanto, esa demora había llevado literalmente a “que todo el infierno se desatara”.

Esto tuvo varios aspectos. El primero fue que se produjo una cierta cantidad de almacenamiento de sustancias a punto de retirarse, y con ello, algunos casos de uso excesivo. Los informes de una oleada de presentaciones a los departamentos de emergencia de las personas que usan sustancias psicoactivas fueron exagerados y engañosos. Donde habían tenido lugar esas presentaciones, a menudo provenían de personas que usaban drogas ilícitas de manera indebida, que anteriormente no se habrían presentado por temor a ser enjuiciadas, y ahora sienten que podrían denunciar y culpar a sus desventuras de sustancias psicoactivas legales. Pero cuanto más se prolongó el período interino, peor se hizo el ruido, con historias de horror casi diarias que aparecían en las noticias vespertinas de la televisión, y la confianza del público, en consecuencia, se reduce rápidamente.

En segundo lugar, la restricción a las tiendas de adultos llamó la atención a los ciudadanos que desconocían previamente que tales puntos de venta existían. En las principales ciudades, este no era un problema importante, pero en las ciudades y pueblos de las provincias la respuesta fue bastante diferente. La gente se horrorizó al ver que estos lugares hasta entonces discretos y con clientes furtivos habían sido reemplazados por grandes filas de personas que se alineaban afuera cada mañana para comprar sus drogas. Las elecciones del gobierno local que se celebrarían en octubre de 2013 dieron a cada candidato a la Alcaldía y el Consejo municipal en áreas rurales y provinciales de Nueva Zelanda un tema “pre-fabricado” para la campaña.

En este contexto, en lugar de celebrar la reducción en puntos de venta de más de 4,000 a alrededor de 150, la reacción perversa fue en fijarse que ahora habría 150 tiendas designadas de venta de drogas en todo el país. Cuando estas sustancias se vendían en el mostrador, completamente sin control junto con el chicle y los periódicos, aparentemente nadie se había dado cuenta (aunque esa no había sido la reacción entonces), pero ahora nos veían como que estábamos alentando la venta de drogas en todas las ciudades del país, ¡tal era la histeria de la época!

Luego, a principios de 2014, el comité de expertos que asesoraba al Ministerio de Salud sobre el régimen de prueba informó que el nivel de pruebas contempladas en animales (ratas y ratones) no era adecuado y que las pruebas sobre el impacto de estas sustancias en el sistema reproductivo humano requerirían un nivel más alto de pruebas en animales, en particular los lagomorfos. La idea de usar “conejos de peluche” para probar sustancias psicoactivas era demasiado para muchas personas. Al mismo tiempo, un Comité Parlamentario estuvo examinando la cuestión de los estudios con animales en general desde una perspectiva de bienestar animal y estaba avanzando hacia la recomendación de controles más estrictos.

A través de toda esta agitación, el apoyo parlamentario a la legislación permaneció en gran parte intacto, ya que generalmente se aceptaba que una prohibición total de sustancias psicoactivas era inviable y probablemente empujaría al mercado a la clandestinidad. Sin embargo, desde principios de 2014, con una Elección General que se avecina más adelante en el año, ese terreno comenzó a cambiar también. Los miembros del Parlamento del gobierno de las zonas rurales y provinciales estaban siendo sometidos a una presión cada vez mayor por parte de sus electores, y la oposición se sentía cada vez más tentada de jugar la carta populista de pedir una prohibición total. Entonces, justo antes de Pascua de 2014, por lo tanto, propuse al Primer Ministro que introdujéramos dos enmiendas simples a la Ley de Sustancias Psicoactivas: eliminar las aprobaciones provisionales de los 41 productos que todavía estaban en el mercado y prohibir las pruebas en animales de sustancias psicoactivas. Esta legislación fue aprobada

por unanimidad por el Parlamento a principios de mayo. El “ruido” público desapareció casi de inmediato, pero la prohibición de las pruebas en animales ha significado que la Ley no ha podido implementarse y, por lo tanto, está en gran parte, en el limbo.

En retrospectiva, hay dos factores que llevaron a esta situación. Fue un error haber tenido un régimen provisional para los 41 productos. Si se hubieran eliminado de los estantes inmediatamente como todos los demás, la histeria pública que se acumuló durante la última parte de 2013 y principios de 2014 no se habría producido ni por cerca en la misma medida. Pero la demora en finalizar el régimen regulatorio, con o sin el régimen interino, fue mucho más crítico. Si esto hubiera estado vigente hacia fines de julio de 2013 como se había previsto originalmente, la transición hubiera sido más fluida.

La Ley de Sustancias Psicoactivas debe revisarse durante 2018, y alrededor de ese tiempo la Ley de abuso de drogas de 1975 también se estará revisando. Con las actitudes públicas hacia el uso de drogas cambiando, y el prospecto de un referéndum sobre el uso recreativo de cannabis en el próximo año, el concepto de mercado regulado que introdujo todavía tiene mérito y relevancia, a pesar de las dificultades encontradas hasta la fecha.

## ROXANA ARGANDOÑA

Cultivadora de Coca, Bolivia

Mi nombre es Roxana Argandoña. Vengo de la provincia de Chapare ubicada en los trópicos de Bolivia. Mi familia no es rica y nunca terminé la escuela porque mi familia no podía pagarla. Durante décadas, mi familia se ha ganado la vida cultivando hoja de coca; siempre ha desempeñado un papel central en nuestra vida cotidiana.

Nuestra lucha por la hoja de coca no es nueva, data de muchos, muchos años. Gobiernos anteriores condenaron la coca y dijeron que no tenía cabida en Bolivia. Sin embargo, a un nivel ancestral, la hoja de coca es y siempre ha sido una parte importante de nuestra cultura.

Diferentes gobiernos han tenido distintas actitudes hacia la hoja de coca durante mi vida. Ha habido varios esfuerzos militares para imponer una prohibición completa de la producción de coca, erradicada por la fuerza y que cada vez que sucede, lleva a confrontaciones mortales y violentas. Los presencié primero como una mujer joven y más tarde como madre. Violencia extrema, asesinato, el encarcelamiento de tantos jóvenes de nuestra comunidad y el abuso de mujeres. Esta era nuestra realidad cotidiana. Sin coca, no teníamos medios de subsistencia. Fuimos forzados a reaccionar, a luchar.

Pasamos más tiempo en barricadas y en marchas que en casa, aunque nadie nos prestó atención. Los militares disparaban gas y balas contra nosotros. Mucha gente murió. ¡La vida en el Chapare fue horrible! Ni siquiera podíamos dormir tranquilos. Los militares entraban a nuestras casas a cualquier hora de la noche y del día. Nos rociaban constantemente con gas. Teníamos gas para el desayuno, el almuerzo y la cena. No quisiera volver a vivir eso ni que mis hijos o nietos sean testigos de lo que sufrimos.

Afortunadamente, dejamos de presenciar estas atrocidades desde 2005 cuando Evo Morales llegó al poder y cambió las cosas. Ahora se nos permite cultivar una pequeña parcela de hoja de coca por familia. Finalmente podemos vivir y dormir en paz. Podemos caminar libremente y cultivar hojas de coca y celebrar reuniones sin temor a la violencia o la repercusión.

Los bancos están ahora por primera vez ofreciendo préstamos con bajo interés para agricultores y productores como yo. Esto nos ha permitido a nosotros y a muchas familias tener dinero para construir nuestras propias casas y obtener un automóvil.



En el pasado, las mujeres de mi pueblo iban a la ciudad para dar a luz. Tres de mis hijos nacieron en Cochabamba porque los hospitales en las provincias estaban mal equipados. Tenía miedo de dar a luz a mis bebés ahí. Uno de mis hijos murió aquí debido a la falta de asistencia médica. Él nació muerto. Después de eso, no quería tener a mis hijos aquí. Sin embargo, ahora que el municipio ha experimentado un gran crecimiento, se están construyendo más hospitales y las condiciones están mejorando. Mi hijo menor nació en Villa Tunari.

La educación también ha mejorado tremendamente. Antes no teníamos escuelas adecuadas. Los techos en las aulas estaban hechos de barro o paja. Ahora tenemos escuelas. En el pasado, los jóvenes del Chapare sufrían discriminación, especialmente en las universidades. La sociedad no quería ni esperaba que nuestros hijos fueran a la universidad, pero ahora estamos viendo cambios. Ahora tanto hombres como mujeres conocen sus derechos. Nuestros hijos e hijas asisten a la universidad y reciben títulos.

Producir hoja de coca no conduce a la violencia o la inestabilidad ni a ninguno de los horrores que he observado en mi vida. Son las prohibiciones del gobierno y los enfoques militares utilizados para luchar contra nosotros lo que me ha causado el mayor horror.

## DR RITA ANNONI MANGHI

Medica psiquiatra, Especialista en adicciones en una clínica de tratamiento asistido con heroína, Suiza

Cuando comencé a trabajar hace 25 años como psiquiatra y psicoterapeuta en el área de las adicciones, estaba lleno de inquietud e ideas preconcebidas. Temía la violencia que creía que caracterizaba a la mayoría de los pacientes. Estaba receloso de su estado de intoxicación que pensé que inhibiría cualquier posibilidad de conectarme con ellos. No entendía el patrón absurdo de la recaída crónica y el sufrimiento.

Conocí a todo tipo de personas, algunas que fueron encarceladas por el silencio, otras que estaban interesadas en acercarse a mí, y algunos que estaban simplemente ocupados viviendo con su dependencia. Todos tenían en común la capacidad de compartir sus experiencias conmigo y, por lo tanto, han dado forma a la persona que soy hoy.

Traté de acercarme a ellos, en sus términos, con respeto y humildad. Solo pude admirarlos, mientras los veía pelear, primero para sobrevivir, luego para aprender a vivir, gracias a las medidas de reducción de daños y el tratamiento de sustitución de opiáceos, y reflexionaban sobre las vidas que les hubiera gustado llevar. Vivir con una enfermedad crónica que despierta el estigma y el rechazo se convierte en un desafío diario. El cuidado de las personas que viven con dependencia debe incluir un grado de activismo, que tiene como objetivo cambiar las percepciones de las personas.

Conocí a farmacéuticos que fueron los primeros en la década de 1980 en proporcionar agujas estériles para limitar la virulencia de la epidemia de VIH. Aún recuerdo los acalorados debates entre terapeutas que estaban a favor y en contra de la terapia de sustitución de opiáceos. Y recuerdo las primeras administraciones de metadona a principios de la década de 1990, algunas incluso antes, por los mismos médicos que reanimaban al menos a tres personas por día por sobredosis en el parque Letten en Zúrich. Vi a los primeros pacientes llegar al programa de Tratamiento Asistido por Heroína en Ginebra en 1994, pioneros que estaban tan sorprendidos de recibir heroína legal y atención asociada, todo reembolsado por su seguro de salud.

Pienso en Laura\*, una de las primeras en beneficiarse de este programa que prescribió Diacetilmorfina (DAM o heroína) de grado médico y que, diez años después, ayudó a establecer un centro experimental similar en España. Recuerdo a Jacques\*, que siguió un programa de reducción de daños para personas dependientes del alcohol, y me dijo: "finalmente, un lugar

donde puedo decir que bebo, donde soy aceptado como soy". Veinticinco años después, hablo con Denis\*, que está casado y tiene dos hijos, y que es una prueba viviente de la efectividad del tratamiento asistido por heroína, que le permitió construir un futuro y no morir por una sobredosis hace varios años.

Los programas basados en la distribución legal restringida de la heroína han salvado la vida de estas personas. Los diferentes programas que tratan la dependencia han permitido a médicos y pacientes envejecer juntos y asegurarnos de que no viven con vergüenzas por su dependencia, sino que la experimentan como una enfermedad crónica, con períodos de crisis y remisión. Por lo que hoy, en 2018, puedo hablarles no solo sobre su consumo, sino también sobre sus vacaciones, sus problemas familiares, los trabajos que han perdido o encontrado, y de su alegría diaria.

Me he dado cuenta de que un enfoque uniforme para el cuidado de la salud lleva a los pacientes a esconderse y no a buscar ayuda, a no confiar en nosotros. Que la abstinencia no es de ninguna manera un fin en sí mismo. Que el consumo, cuando no está estigmatizado y criminalizado, se puede abordar desde un punto de vista educativo de una manera que lo haga menos problemático y quizás incluso ya no desagradable. Que lo más importante es cómo cada persona desea llevar su vida, con o sin sustancias. De esta forma, cuando llegan a los 50-60 años, Jacques, Laura y Denis pueden mirar hacia atrás y considerar que sus vidas no fueron tan malas después de todo ... o al menos lo suficientemente buenas. Que el caso de Cyril\*, que murió a la edad de 70 años rodeada primero por su familia y luego en un hospital bajo cuidados paliativos, no es una excepción.

\* no son sus nombres reales

## MEGAN KEY

Usuaría local que se desplazó del mercado ilegal al legal, Colorado, Estados Unidos

Vengo de una familia religiosa que realmente no usa nada, así que siempre he ocultado mi consumo de cannabis a mi familia. Eso no ha cambiado desde la transición a un mercado legal en Colorado. Sin embargo, me siento mucho más cómoda siendo abierta sobre el uso con mis compañeros y parece que la mayoría de los adultos que conozco fuman, vaporizan o comen productos de cannabis.

Antes de que la marihuana fuera legal, era fácil de conseguir, pero no hablé con nadie sobre mi consumo, sobre todo porque trabajaba en una iglesia. Incluso si estuviéramos en una fiesta, nos escabullíamos para fumar marihuana. Con la prohibición, realmente no compraba marihuana, sino que era mi marido quien la compraba, y así era antes. Creo que ser mujer significa que a menudo confías más en los hombres para comprar drogas cuando son ilegales. Cuando compraba, siempre me preocupaba la calidad, si se pesaba adecuadamente y también con los distribuidores, ya que al principio no los conocía. En un momento, cultivamos marihuana para nuestro consumo personal, pero me preocupaba que la gente lo oliera o que uno de mis hijos se lo dijera a alguien.

Cuando la marihuana se legalizó por primera vez en Colorado, todos estábamos muy emocionados y al principio no sabíamos las reglas, por lo que asumimos que era posible fumar en cualquier lugar donde se pudiera fumar tabaco. Por supuesto, ahora que todos conocemos las reglas, nos sorprendemos por eso porque no está permitido. Pero al principio, fumábamos en lugares públicos e incluso las meseras aún no conocían las reglas. Una vez que se hizo más claro, las normas sociales (y legales) están firmemente establecidas.

Me encanta el mercado legal. Tengo dos lugares donde tiendo a comprar, y puedo elegir qué cepas de marihuana me funcionan. La regulación ha significado que puedo escoger y elegir lo que quiero, siendo adulta. Ahora estoy empezando a probar CBD con THC bajo para ver si funciona para mí. Bajo la prohibición, no habría tenido ese tipo de libertad, o esa seguridad. Mi nerviosismo anterior sobre comprar desapareció por completo. Nunca volvería al mercado ilegal. Prefiero éste 100 por ciento porque sé lo que recibo y puedo obtener información adicional de las personas en el dispensario.

Aunque me siento cómodo hablando sobre mi consumo con mis compañeros, todavía hay un poco de estigma, particularmente porque trabajo en una escuela en una parte conservadora del estado. No hablo de eso allí, al igual que tampoco hablaría sobre el consumo de alcohol. Se trata más de evitar una situación incómoda con los padres o colegas. A pesar de esto, creo que el ambiente está cambiando lentamente. Ahora es peor fumar tabaco que la marihuana; y parece que la evidencia respalda esto.

Todavía estoy trabajando en cómo hablo con mi hijo de 15 años acerca de estas cosas. Es difícil decirle a una persona joven que algo ha cambiado de ilegal a legal porque tienden a ver el mundo en blanco y negro. He sido honesto sobre mi uso con mi hijo mayor, pero no he comenzado a hablar de esto con mi hija de 9 años. ¿Cómo explicas esto? No quieres mentirles a tus hijos. Entonces, les he estado diciendo que lo traten como el alcohol. Que es algo que hacen los adultos y que tienen que esperar para decidir si lo usarán cuando sean mayores.

La regulación ha hecho que las conversaciones sean más fáciles, pero aun así es complejo. Creo que habrá un cambio generacional en los próximos años que nos ayudará a tener estas conversaciones. Estoy muy agradecida de que ahora tenga el control total sobre qué, cómo y cuándo consumo debido a un mercado legal regulado. A los adultos se les debe dar la oportunidad de tomar sus propias decisiones, incluso si las conversaciones con los jóvenes continúan siendo un proceso.



- 1 The United Nations Office on Drugs and Crime (2018). World Drug Report 2017. Vienna: United Nations.
- 2 Ibid.
- 3 Cole, C. et al (2010). Cut: A Guide To Adulterants, Bulking Agents and Other Contaminants Found in Illicit Drugs. [pdf] Liverpool: John Moores University, Centre for Public Health. Disponible en [www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf](http://www.cph.org.uk/wp-content/uploads/2012/08/cut-a-guide-to-the-adulterants-bulking-agents-and-other-contaminants-found-in-illicit-drugs.pdf) [Consultado: 5 Marzo 2018].
- 4 Adaptado del concepto original del Dr. John Marks.
- 5 Para una discusión más detallada de estos modelos, vea: Rolles, S. (2009). After the War on Drugs: Blueprint for Regulation. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/after-war-drugs-blueprint-regulation> [Consultado: 5 Marzo 2018].
- 6 Strang, J., Groshkova, T., Metrebian, N. (2012). New heroin-assisted treatment – Recent evidence and current practices of supervised injectable heroin treatment in Europe and beyond. [pdf] Lisbon: EMCDDA. Disponible en [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/690/Heroin\\_Insight\\_335259.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/690/Heroin_Insight_335259.pdf) [Consultado: 5 Marzo 2018].
- 7 Hudak, J., Ramsey, G., Walsh, J. (2018). Ley de cannabis uruguayo: pionera de un nuevo paradigma. [pdf] Washington D.C.: WOLA. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/ley-de-cannabis-uruguayo-pionera-de-un-nuevo-paradigma/> [Consultado: 12 Junio 2018].
- 8 Gobierno de Canadá (2018). Introduction of the Cannabis Act: Questions and Answers. [online] Health Canada. Ottawa. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/services/health/campaigns/introduction-cannabis-act-questions-answers.html> [Consultado: 20 Junio 2018].
- 9 Murkin, G. (2016). Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: <https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Use-report-2016.pdf> [Consultado: 15 Mayo 2018].
- 10 Drug Policy Alliance (2018). De la prohibición al progreso: informe sobre los avances de legalización del cannabis. [en línea] New York: DPA. Disponible en: <https://idpc.net/es/publications/2018/02/de-la-prohibicion-al-progreso-informe-sobre-los-avances-en-la-legalizacion-del-cannabis> [Consultado: 20 Junio 2018].
- 11 Canadian Centre on Substance Use and Addiction (2018). Summary of Provincial and Territorial Cannabis Regulations (current to June 1, 2018) [pdf] Ottawa: CCSUA. Disponible en: <http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Canadian-Provincial-Territorial-Cannabis-Regulations-Summary-2018-en.pdf> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 12 Metropolitan Police of the District of Columbia (2018). The Facts on DC Marijuana Laws. [en línea] Washington D.C.: Metropolitan Police Department. Disponible en: <https://mpdc.dc.gov/marijuana> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 13 Jaeger, K. (2018). A Guide to Vermont's New Marijuana Legalization Law. Marijuana Moment. [en línea] <https://www.marijuanamoment.net/a-guide-to-vermonts-new-marijuana-legalization-law/> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 14 Transform Drug Policy Foundation (2016). Cannabis social clubs in Spain: legalisation without commercialisation. [en línea] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: <https://www.tdpf.org.uk/blog/cannabis-social-clubs-spain-legalisation-without-commercialisation> [Consultado: 15 Junio 2018].
- 15 Vease por ejemplo: <http://benefitcorp.net/> para los Estados Unidos, y <https://www.socialenterprise.org.uk> para el Reino Unido.
- 16 Organización Mundial de la Salud (2005). Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. [en línea] Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.who.int/fctc/es/> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 17 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. [pdf] Viena: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit\\_financial\\_flows\\_2011\\_web.pdf#page=38](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf#page=38) [Consultado: 21 Junio 2018].

- 18 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). Informe Mundial sobre Drogas 2018. [pdf] Viena: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2008/WDR\\_2008\\_Spanish\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_Spanish_web.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 19 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2005). Estimación del valor de los mercados de drogas ilícitas, Informe Mundial sobre Drogas 2005. Capítulo 2. [pdf] Viena: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/research/wdr\\_volume2\\_sp.pdf](https://www.unodc.org/documents/research/wdr_volume2_sp.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 20 Rolles, S. et al (2016). Informe Mundial Alternativo de Drogas. [en línea] Bristol: Cuenta los Costos. Disponible en: <http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 21 Schleifer, R., Sagredo, J., Avafia T. (2015). Políticas de Control de Drogas y Desarrollo Humano, PNUD, [en línea] Nueva York: PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 22 Horsfield, N. (2015). Drug Policy and the Sustainable Development Goals. [pdf] London: Health Poverty Action. Disponible en: <https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf> [Consultado: 19 Junio 2018].
- 23 Varios autores (2018). Tobacco: a deadly business. The Guardian. [en línea] Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/series/tobacco-a-deadly-business/all> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 24 Organización Mundial de la Salud (2018). Otros aspectos económicos de la lucha contra el tabaco. [En línea] Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.who.int/tobacco/economics/other\\_issues/es/](http://www.who.int/tobacco/economics/other_issues/es/) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 25 Organización Mundial de la Salud (2014). Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol. [PDF] Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44486/9789243599939\\_spa.pdf?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44486/9789243599939_spa.pdf?sequence=1) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 26 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). The WHO Framework Convention on Tobacco Control – an Accelerator for Sustainable Development. [online] New York: United Nations. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/-the-who-framework-convention-on-tobacco-control-an-accelerator.html> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 27 Organización Mundial de la Salud (2005). Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. [en línea] Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.who.int/fctc/es/> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 28 Organización Mundial de la Salud (2004). Global Status Report: Alcohol Policy. [pdf] Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_status\\_report\\_2004\\_overview.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 29 Monteiro, M.G. (2007). Alcohol and Public Health in the Americas: a case for action. [pdf] Washington, D.C.: Pan American Health Organization, p. 27. Disponible en: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/alcohol\\_public\\_health\\_americas.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/alcohol_public_health_americas.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 30 Framework Convention Alliance (2012). South Africa: Tobacco Tax success story. [pdf] Ginebra: Framework Convention Alliance. Disponible en: [http://fctc.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/11/success\\_SoAfrica\\_en.pdf](http://fctc.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/11/success_SoAfrica_en.pdf) [Consultado: 8 Junio 2018].
- 31 Stone, K. (ed) (2016). Global State of harm reduction 2016. [pdf] London: Harm Reduction International. Disponible en: [https://www.hri.global/files/2016/11/14/GSHR2016\\_14nov.pdf](https://www.hri.global/files/2016/11/14/GSHR2016_14nov.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 32 Jelsma, M. (2001). Círculo vicioso: la guerra química y biológica contra las drogas. [pdf] Amsterdam: Transnational Institute. Disponible en: <https://www.tni.org/files/download/viciouscircle-s.pdf> [Consultado: 10 Marzo 2018].
- 33 Durante la UNGASS 2018, el Desarrollo Alternativo se definió como *“un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características*

- socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una situación permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas.*" <https://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/overview.html> [Consultado: 21 Junio 2018]
- 34 Buxton, J. (2015). *Drogas y Desarrollo: La Gran Desconexión*. [pdf] Swansea: GDPO. Disponible en: <https://www.swansea.ac.uk/media/DROGAS%20Y%20DESARROLLO.pdf> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 35 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit 'GIZ' GmbH (2016). *Rethinking the Approach of Alternative Development, Principles and Standards of Rural Development in Drug Producing Areas*. 4th edition. [pdf] Eschborn: GIZ. Disponible en: [https://snrd-asia.org/download/sector\\_programme\\_rural\\_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf](https://snrd-asia.org/download/sector_programme_rural_development/Rethinking-the-Approach-of-Alternative-Development.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 36 Kilmer, B., Caulkins, J., Bond, M., Reuter, P. (2010). *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico; Would Legalizing Marijuana in California Help?* [pdf] Santa Monica: RAND. Disponible en: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2010/RAND\\_OP325.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 37 Kilmer, B., Caulkins, J., Bond, M., Reuter, P. (2010). *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico; Would Legalizing Marijuana in California Help?* [pdf] Santa Monica: RAND. Disponible en: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2010/RAND\\_OP325.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 38 Fair Trade Organisation (2009). *Carta de los Principios del Comercio Justo* [En línea] Londres: Fair Trade Foundation. Disponible en: [https://wfto.com/sites/default/files/Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20\(SP\).PDF](https://wfto.com/sites/default/files/Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20(SP).PDF) [https://wfto.com/sites/default/files/Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20\(SP\).PDF](https://wfto.com/sites/default/files/Charter-of-Fair-Trade-Principles-Final%20(SP).PDF) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 39 Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (2018). *Indicadores Geográficos*. [En línea] Ginebra: WIPO. Disponible en: [http://www.wipo.int/geo\\_indications/en/](http://www.wipo.int/geo_indications/en/) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 40 Comisión Europea (2018). *Agricultural and rural development, EU quality logos*. [En línea] Bruselas: EC. Disponible en: [https://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes_en) [Consultado: 21 June 2018].
- 41 Kamminga, J. (2006) *The Political History of Turkey's Opium Licensing System for the Production of Medicines: Lessons for Afghanistan*. [pdf] Senlis Council. [http://www.jorritkamminga.com/wp-content/uploads/2016/04/A36\\_JK\\_Turkey\\_0.pdf](http://www.jorritkamminga.com/wp-content/uploads/2016/04/A36_JK_Turkey_0.pdf) [Consultado: 21 June 2018].
- 42 Jelsma, M. (2011). *The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future*. [pdf] Ginebra: Global Commission on Drugs Policies. Disponible en: <https://docplayer.net/296753-The-development-of-international-drug-control-lessons-learned-and-strategic-challenges-for-the-future.html> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 43 Departamento de Estado de Estados Unidos (2008). *International Narcotics Control Strategy Report 2008*. [pdf] Washington D.C.: Departamento de Estado, Estados Unidos. p. 528. Disponible en: <https://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>. UNODC (fecha desconocida). *Turkey Programme*. [pdf] Viena: United Nations. Disponible en: [http://www.unodc.org/pdf/turkey\\_programme.pdf](http://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf) [Consultado: 02 Junio 2018].
- 44 *The Economist* (2018). *The Golden State's new pot laws are almost comically progressive*. [En línea] San Francisco: *The Economist*. Disponible en: <https://www.economist.com/news/united-states/21733424-some-cities-plan-give-people-marijuana-convictions-priority-when-setting-up-legal> [Consultado: 02 Junio 2018].
- 45 *The Editor* (2015). *Automatic Expungement Now Available for Minor Ganja Offences*. [En línea] Falmouth: Falmouth News. Disponible en: <http://falmouth.news/automatic-expungement-now-available-for-minor-ganja-offences/> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 46 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). *Guidance for equity provisions*. [pdf] Boston: Commonwealth of Massachusetts. Disponible en: [https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL\\_Social-Provisions-Guidance-Short.pdf](https://mass-cannabis-control.com/wp-content/uploads/2018/04/FINAL_Social-Provisions-Guidance-Short.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 47 Massachusetts Cannabis Control Commission (2018). [online] Boston: Commonwealth of Massachusetts. Disponible en: <https://mass-cannabis-control.com> [Consultado: 08 June 2018].

- 48 Rolles, S. (2009). *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: <https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint.pdf> [Consultado: 08 Junio 2018].
- 49 Rolles, S. et al. (2016). *The Alternative World Drugs Report. Count the Costs*. [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: <http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 50 Law Enforcement Action Partnership (2018). [online] Medford: LEAP. Disponible en <https://lawenforcementactionpartnership.org> [Consultado: 21 June 2018].
- 51 Rolles, S. et al (2016). *Informe Mundial Alternativo de Drogas*. [en línea] Bristol: Cuenta los Costos. Disponible en: <http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report> [Consultado 21 Junio 2018].
- 52 Reuter, P., MacCoun, R. (2001). *Drug War Heresies: Learning from other Vices, Times, & Places*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 53 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009). *Security and Justice*. [en línea] Vienna: United Nations. <http://web.archive.org/web/20090826182157/http://www.unodc.org/drugs/en/security-and-justice/index.html> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 54 Nadelmann, E. (1994). *Thinking Seriously About Alternatives to Drug Prohibition* [pdf] Cambridge: The MIT Press. pp. 87–132. Disponible en: <https://www.scribd.com/document/348756215/thinking-seriously-about-alternatives-to-drug-prohibition-ethan-nadelmann> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 55 Organización de los Estados Americanos (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas*. [pdf] Washington D.C.: OAS. Disponible en: [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 56 The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2018). *Business Fundamentals; How Illegal drugs sustain organised crime in the EU*. [pdf] La Haya: Unión Europea. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/how-illegal-drugs-sustain-organised-crime-in-eu> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 57 Organización de los Estados Americanos (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas*. [pdf] Washington D.C.: OAS. Disponible en: [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 58 Gutierrez, E. (2015). *Drugs and illicit practices: the impact on development and governance*. [pdf] Londres: Christian Aid. Disponible en: <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/drugs-illicit-practices-impact-development-governance-october-2015.pdf> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 59 Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. and Wood, E. (2011). Effect of drug law enforcement on drug market violence: a systematic review. *International Journal of Drug Policy*, vol. 22, no. 2, pp. 87-94.
- 60 Felbab-Brown, V. (2017). Organized crime, illicit economies, civil violence and international order: More Complex Than You Think. *Daedalus*, 146(4), pp.98-111.
- 61 Barnes, N. (2017). Criminal politics: an integrated approach to the study of organized crime, politics, and violence. *Perspectives on Politics*, 15(04), pp.967-987.
- 62 Comisión Global de Políticas de Drogas (2014). *Asumiendo el Control: Caminos Hacia Políticas de Drogas Eficaces*. [pdf] Ginebra: GCDP. Disponible en: <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 63 International Drug Policy Consortium (2016). *La UNGASS sobre el problema mundial de las drogas: reporte*. [pdf] Londres, IDPC. Disponible en: <https://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 64 Ibid.
- 65 Costa, A. (2008). *Making drug control 'fit for purpose': Building on the UNGASS decade*. [pdf] Vienna: UNODC. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_51/1\\_CRPs/E-CN7-2008-CRP17\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_51/1_CRPs/E-CN7-2008-CRP17_E.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 66 Organización de los Estados Americanos (2013). *Escenarios para el Problema de Drogas en las Américas 2013-2025*. [pdf] Washington D.C.: OAS. Disponible en: [http://filesserver.idpc.net/library/Informe-OEA\\_Escenarios-para-el-problema-de-las-drogas.pdf](http://filesserver.idpc.net/library/Informe-OEA_Escenarios-para-el-problema-de-las-drogas.pdf) [Consultado: 21 June 2018].



- 67 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (1961). Convención Única sobre Estupefacientes, 1961. [pdf] Viena: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 68 Comisión Global de Políticas de Drogas (2014). Asumiendo el Control: Caminos Hacia Políticas de Drogas Eficaces. [pdf] Ginebra: GCDP. Disponible en: <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 69 Los tratados más modernos, incluida la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000, la Convención contra la Corrupción de 2003 y el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco de 2003 cuentan con el mecanismo integrado, la Conferencia de las Partes (COP), que les exige someterse a revisiones periódicas, y facilita la modernización frente a nuevas circunstancias. Los tres tratados de drogas, sin embargo, con raíces anteriores a la ONU y sus normas contemporáneas del sistema, no tienen tal mecanismo COP.
- 70 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (1988). Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988. [pdf] Viena: Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 71 Naciones Unidas (1961). Memorandum of the United States of America Respecting its Proposed Amendments to the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, E/CONF.63/10, durante la Conferencia para Considerar Enmiendas a la Convención Única de Estupefacientes de 1961, Ginebra, 6-24 de marzo de 1972: Registros oficiales, vol. 1, Nueva York: ONU, 1974, pp. 3-4
- 72 La convención de 1961 requiere un voto de mayoría simple, mientras que la convención de 1971 requiere una mayoría de dos tercios de los votos.
- 73 The Transnational Institute & The Washington Office on Latin America (2013). Bolivia wins a rightful victory on the coca leaf; Creates a positive example for modernizing the UN drug conventions. [En línea] Disponible en: <https://www.tni.org/en/article/bolivia-wins-a-rightful-victory-on-the-coca-leaf-0> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 74 Senaduría de Canadá (2018). The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade Evidence. [En línea] Ottawa: Parlamento canadiense. Disponible en: <https://sencanada.ca/en/Content/Sen/Committee/421/AEFA/53882-e> [Consultado: 21 Junio 2018].
- 75 Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Disponible en: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing\\_treaty\\_stability\\_and\\_change.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 76 En 2015, Uruguay copatrocinó una resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU pidiendo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prepara un informe "sobre el impacto del problema mundial de las drogas en el disfrute de los derechos humanos". La contribución de Uruguay al ACNUR y los preparativos establecieron la posición del país con respecto a la primacía de los derechos humanos: "Reafirmamos la importancia de garantizar el sistema de derechos humanos, subrayando que los derechos humanos son universales, intrínsecos, interdependientes e inalienables, y que es obligación de los Estados garantizar su prioridad respecto a otros acuerdos internacionales, enfatizando las convenciones internacionales de control de drogas." Ver: Junta Nacional de Drogas. 15 de mayo de 2015, impacto del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos, <http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/AportedeROUalaUNGASS2016enDDHHENG.pdf>. [Consultado: 21 Junio 2018]
- 77 Bewley-Taylor, D., Jelsma, M., Rolles, S., Walsh, J. (2016). La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU: Estrategias para la reforma. [pdf] Washington D.C.: The Washington Office on Latin America, et al. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/la-regulacion-del-cannabis-y-los-tratados-de-drogas-de-la-onu-estrategias-para-la-reforma/> [Consultado: 21 Junio 2018].

- 78** Naciones Unidas (1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados [pdf] Viena: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf> [Consultado: 21 Junio 2018]
- 79** Jelsma, M., Boister, N., Bewley-Taylor, D., Fitzmaurice, M., Walsh, J. (2018). Balancing Treaty Stability and Change: Inter se modification of the UN drug control conventions to facilitate cannabis regulation. [pdf] Swansea: Global Drug Policy Observatory. Disponible en: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing\\_treaty\\_stability\\_and\\_change.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/balancing_treaty_stability_and_change.pdf) [Consultado: 21 Junio 2018].
- 80** Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (2018). Governance. [En línea] Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.unaids.org/en/whoweare/governance> [Consultado: 21 Junio 2018]
- 81** Asamblea General de Naciones Unidas (2006). Consejo de Derechos Humanos, resolución 60/251. Nueva York: Naciones Unidas.

## RECURSOS ADICIONALES

[www.anyoneschild.org](http://www.anyoneschild.org)  
[www.beckleyfoundation.org](http://www.beckleyfoundation.org)  
[www.countthecosts.org](http://www.countthecosts.org)  
[www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info)  
[www.drugpolicy.org](http://www.drugpolicy.org)  
[www.genevaplatform.ch](http://www.genevaplatform.ch)  
[www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/](http://www.globalcommissionondrugs.org/the-latin-american-commission-on-drugs-and-democracy/)  
[www.hri.global](http://www.hri.global)  
[www.hrw.org](http://www.hrw.org)  
[www.intercambios.org.ar](http://www.intercambios.org.ar)  
[www.icsdp.org](http://www.icsdp.org)  
[www.idhdp.com](http://www.idhdp.com)  
[www.idpc.net](http://www.idpc.net)  
[www.inpud.net](http://www.inpud.net)  
[www.incb.org](http://www.incb.org)  
[www.menahra.org](http://www.menahra.org)  
[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/WorldDrugProblem.aspx)  
[www.talkingdrugs.org](http://www.talkingdrugs.org)  
[www.tdpf.org.uk](http://www.tdpf.org.uk)  
[www.unaids.org/en/topic/key-populations](http://www.unaids.org/en/topic/key-populations)  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org)  
[www.wacommissionondrugs.org](http://www.wacommissionondrugs.org)  
[www.who.int/topics/substance\\_abuse/en/](http://www.who.int/topics/substance_abuse/en/)

INFORMES DE LA COMISIÓN GLOBAL  
DE POLÍTICAS DE DROGAS  
(<http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/>)

Guerra a las Drogas (2011)

La Guerra contra las Drogas y el VIH/SIDA: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global (2012)

El Impacto Negativo de la Guerra a las Drogas en la Salud Pública: la epidemia oculta de la Hepatitis C (2013)

Asumiendo el Control: caminos hacia políticas de drogas eficaces (2014)

El Impacto Negativo del Control de Drogas en la Salud Pública: la crisis global de dolor evitable (2015)

Avanzando la Reforma de la Política de Drogas: un nuevo enfoque para la descriminalización (2016)

El Problema Mundial de la Percepción de las Drogas: contrarrestando prejuicios sobre personas que usan drogas (2017)

POSICIONAMIENTOS DE LA COMISIÓN GLOBAL  
DE POLÍTICAS DE DROGAS  
<http://www.globalcommissionondrugs.org/position-papers/>

La Crisis de Opioides en Norteamérica (octubre 2017)

Política de Drogas y la Agenda de Desarrollo Sostenible (septiembre 2018)

CONTACTO

[secretariat@globalcommissionondrugs.org](mailto:secretariat@globalcommissionondrugs.org)  
[www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)

AGRADECIMIENTOS

**Coordinación Técnica**

Steve Rolles  
Khalid Tinasti

**Grupo de trabajo de expertos**

Brian Emerson  
Christian Ben Lakhdar  
Martin Jelsma  
Lisa Sanchez  
Christian Schneider  
Zara Snapp  
John Walsh

**Panel de expertos para revisión**

Olga Belyaeva  
Barbara Brohl  
Ernesto Cortes  
Pablo Cymerman  
Ann Fordham  
Goro Koto  
Nazlee Maghsoudi  
Monique Marks  
Kali Mercier  
Khalid Mouna

SECRETARIADO DE LA COMISIÓN GLOBAL  
DE POLÍTICAS DE DROGAS

Khalid Tinasti  
Barbara Goedde  
Eric Grant  
Anna Iatsenko

APOYO

Open Society Foundations  
Virgin Unite  
Oak Foundation  
El Departamento Suizo Federal de Asuntos Exteriores



## LA COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS

El propósito de la Comisión Global de Políticas de Drogas es llevar al plano internacional la discusión científicamente fundada acerca de las maneras humanitarias y efectivas de reducir los daños causados por las drogas y las políticas de control de drogas a las personas y la sociedad.

### OBJETIVOS

- Revisar los supuestos básicos, la efectividad y las consecuencias del abordaje de la 'guerra' contra las drogas
- Evaluar los riesgos y beneficios de diferentes respuestas nacionales al problema de las drogas
- Desarrollar recomendaciones factibles y basadas en evidencias para una reforma constructiva legal y de políticas