

# EL PROBLEMA DE DROGAS EN LAS AMERICAS: ESTUDIOS

ALTERNATIVAS LEGALES  
Y REGULATORIAS



Organización de los  
Estados Americanos



Organización de los  
Estados Americanos

---

Secretario General  
**José Miguel Insulza**

---

OAS Cataloging-in-Publication Data  
Insulza, José Miguel.

El problema de las drogas en las Américas : Capítulo 6 : Alternativas legales y regulatorias.  
p.43 ; cm. (OEA documentos oficiales)  
ISBN 978-0-8270-6005-0

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.  
I. Organization of American States. Secretary General. II. Title. III. Title: Alternativas legales y regulatorias.

OEA/Ser.D/XXV.4 Add.6

EL PROBLEMA  
DE LAS DROGAS EN LAS  
AMÉRICAS: ESTUDIOS

ALTERNATIVAS LEGALES Y  
REGULATORIAS

Organización de los Estados Americanos



# TABLA DE CONTENIDO

Hallazgos.....	5
<b>PARTE 1: ÁMBITO DEL ANÁLISIS .....</b>	<b>7</b>
Antecedentes.....	7
Terminología .....	8
Convenciones internacionales.....	9
Elaboración y Evaluación de las Políticas de Control de Drogas.....	13
<b>PARTE 2: VARIACIONES DE LOS REGÍMENES JURÍDICOS .....</b>	<b>15</b>
Leyes sobre la disponibilidad .....	15
Leyes sobre el uso y posesión para el uso personal.....	18
El panorama en el hemisferio .....	18
La despenalización y la reducción de sanciones en Europa.....	25
La evidencia sobre los efectos de la despenalización y la reducción de sanciones .....	26
<b>PARTE 3: DISPONIBILIDAD LEGAL .....</b>	<b>31</b>
Modelos de la disponibilidad legal.....	31
Potenciales resultados positivos de la disponibilidad legal .....	38
Potenciales resultados negativos de disponibilidad legal .....	41
Proyecciones basadas en evidencias.....	42



# ALTERNATIVAS LEGALES Y REGULATORIAS

## Hallazgos

- **Durante los últimos dos años, el debate sobre la política hemisférica en materia de drogas se ha vuelto mucho más activo e intenso.** Las iniciativas para la legalización de la marihuana en Uruguay y en dos estados del oeste de los Estados Unidos llaman la atención en todo el hemisferio.
- **Acerca de una docena de Estados miembros de la OEA tienen sanciones no penales o han reducido las sanciones penales o no sancionan** la posesión de cantidades de sustancias controladas para el uso personal, incluyendo Argentina, Brasil y México.
- **La despenalización *de facto* o *de jure* de la marihuana para su uso personal es común** en muchos estados de los Estados Unidos.
- La evidencia disponible sugiere que **la reducción de las sentencias por la posesión de cantidades pequeñas tiene poco efecto sobre el número de usuarios.**
- **La legalización de sustancias controladas, sobre todo si se comercializan,** podría incurrir en consecuencias, tales como complicar los esfuerzos de prevención, reducir los precios y por lo tanto ampliar el uso y la adicción, con todas las consecuencias negativas que acompañan estas tendencias.
- Suponiendo que funcionen bien las estructuras regulatorias, **la legalización podría reducir muchas de las consecuencias negativas que ahora más preocupan a la sociedad,** como la violencia, la corrupción y el desorden público de la distribución de drogas; la transmisión de enfermedades sanguíneas asociadas con agujas compartidas, y el encarcelamiento de cientos de miles de delincuentes de drogas de bajo nivel.
- **Hay poca evidencia disponible para medir con precisión los costos y beneficios y es difícil predecir cuánto la legalización reduciría la delincuencia y otros daños o aumentaría la prevalencia de la adicción y el uso.** Los resultados podrían variar por país, por droga y por la naturaleza del régimen de legalización adoptado. Ningún país ha legalizado alguna de estas drogas y ni análogas históricas (por ejemplo, para el período en que la cocaína era legal en muchos países occidentales), ni las comparaciones con la prohibición del alcohol, proporcionan una visión mucho más clara.



# PARTE 1

## ÁMBITO DEL ANÁLISIS

### Antecedentes

Las drogas psicoactivas se han convertido en un tema de suma importancia de política pública en el hemisferio porque su uso y abuso pueden dañar la salud, generar accidentes, promover la delincuencia y conducir a la dependencia de drogas. Los controles legales y otras políticas pueden reducir el daño producido por el abuso de las drogas al limitar el número de personas que usan estas sustancias y mitigar las consecuencias adversas del consumo. Estas políticas pueden adoptar una gran variedad de modalidades:

- Normas legales: Las regulaciones sobre quién, cuándo y dónde se pueden usar drogas, así como en qué forma pueden ser producidas o vendidas. Esto incluye las prohibiciones sobre sustancias particulares.
- Impuestos, si la sustancia es legal.
- Aplicación de disposiciones sobre tributación, regulación y prohibición, puesto que ninguna funciona bien sin que haya cierto cumplimiento de las normas.
- Medidas de prevención del abuso de drogas, incluidos la educación, los programas comunitarios y las campañas en los medios de comunicación.
- Tratamiento de los trastornos por abuso de drogas y problemas de salud relacionados, incluidos programas que apunten a reducir la peligrosidad del uso continuo de drogas, tales como los programas de intercambio de jeringas.
- Medidas más amplias de integración social y desarrollo económico, aun cuando no estén dirigidas explícitamente a las drogas.
- Medidas más amplias de fortalecimiento institucional, incluidas reformas a los sistemas de salud y de justicia penal.

Sin embargo, los controles legales también pueden generar daños, inclusive la promoción de empresas ilícitas con ganancias grandes y el incremento de las drogas adulteradas, los costos de represión, el desorden público, la violencia, el encarcelamiento y la corrupción. Muchos de estos fenómenos están presentes en países de la OEA.

Este capítulo se concentrará en los efectos de los cambios potenciales de las normas legales. Los cambios programáticos que pueden tener importantes

efectos sobre el consumo –tales como el mejoramiento de la prevención, el tratamiento y la interdicción– se tratan por separado en otros capítulos. La Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la OEA de 2010 y su Plan de Acción de 2011-2015 también establecen un conjunto de opciones programáticas y de política que respetan los derechos humanos, promueven la reducción del uso de drogas y reconocen la drogodependencia como un problema de salud pública que requiere que se adopte una respuesta integrada.

Si bien se hace referencia al alcohol y al tabaco en este capítulo, el término “drogas” se reserva para aquellas sustancias que actualmente son controladas, fundamentalmente la cocaína, la heroína, la marihuana y la metanfetamina. Este capítulo no trata el abuso de las sustancias psicoactivas disponibles por prescripción médica. El abuso de ellas se ha convertido en un importante problema en algunos países, en particular en Canadá y Estados Unidos. Estos medicamentos están controlados por las mismas convenciones pero debido a sus usos médicos y los controles asociados con ellos, presentan un conjunto diferente de problemas.

## Terminología

La *prohibición* es un conjunto de leyes y reglamentos que prohíben la producción, venta y uso de determinadas sustancias, excepto en circunstancias muy limitadas, como la investigación y el uso medicinal clínicamente definida.<sup>1</sup> Se refiere a los cambios de estas leyes para liberar a los simples usuarios de las sanciones penales como la *despenalización*. Con frecuencia esto se considera como simplemente una versión menor de la disponibilidad legal para la venta, pero las ganancias, pérdidas, y cuestiones de diseño de políticas son totalmente diferentes. La despenalización hace muy poco para reducir los daños del comercio ilícito, aunque hay pruebas discutidas abajo que sugieren que su impacto sobre los niveles de consumo es moderado.

La despenalización puede cambiar dramáticamente el número de arrestos por violación de las leyes de drogas, evitando cargas sustanciales sobre aquellos que son arrestados. Por otra parte, este cambio legal reduciría la carga sobre los sistemas de justicia y penitenciario al dejar de perseguir y encarcelar a delincuentes de poca monta.<sup>2</sup> La despenalización incluye sanciones no criminales, tales como multas, o intervenciones destinadas a disuadir a los usuarios de continuar consumiendo drogas ilícitas.

El término “*depenalization*” ahora se utiliza ampliamente en inglés cuando se examinan las alternativas de los regímenes jurídicos, pero esta palabra no corresponde exactamente al concepto de la despenalización sino que se refiere a una reducción de los niveles actuales de las sanciones formales por posesión

---

<sup>1</sup>Por ejemplo, la cocaína se utiliza como un anestésico tópico para ciertos procedimientos quirúrgicos.

<sup>2</sup> Durante una reunión en el Caribe de altos funcionarios judiciales y policiales y otros expertos nacionales, los participantes concluyeron que tal política podría aliviar la actual carga tribunal de casos penales relacionados con infracciones de bajo perfil de la ley drogas. Reunión del Caribe para el Estudio del Problema de las Drogas en las Américas, Puerto España, Trinidad y Tobago, 16-17 de enero de 2013.

de una droga para uso personal. Para efectos de este informe, ese concepto se definirá como *reducción de sanciones*.

La *legalización* se refiere a un régimen en el que tanto la producción como el consumo son legales. Puede haber restricciones legales a ambos lados del mercado, aun con sanciones penales por violaciones. Por ejemplo, puede ser un delito penal vender marihuana a una persona menor de 21 años o tener más de cierto nivel de la sustancia en el cuerpo cuando se está conduciendo un automóvil. No obstante, la legalización significa que es posible para un numeroso grupo de personas obtener drogas sin que haya una sanción y que las drogas sean producidas y distribuidas por algunas entidades sin ninguna sanción penal. La derogación de la Enmienda 18 en Estados Unidos en 1933 constituyó la legalización del alcohol, aun cuando inicialmente había restricciones muy severas en algunos estados con respecto a quien podía vender bebidas alcohólicas.

Una dimensión que encaja entre la posesión y el suministro es el *cultivo para el uso personal*, por lo menos para la marihuana, que se cultiva fácilmente en pequeñas cantidades. Un régimen que podría prevenir los peligros de la expansión del mercado asociado con la comercialización les permitiría a las personas producir para su propio uso y quizás para utilizarlo como un regalo para otras personas o compartido en un pequeño colectivo. Aun en el contexto de la prohibición, el cultivo para el uso personal puede ser separado; los estados de Australia que han despenalizado la posesión de la marihuana también han despenalizado el cultivo de un número pequeño de plantas de marihuana.<sup>3</sup> En este caso la meta es reducir el tráfico de drogas y quizás los ingresos de la delincuencia organizada.

En el Hemisferio Occidental en particular, es interesante destacar que las convenciones les permiten a los países signatarios formular reservas a las convenciones para permitir el uso tradicional de la hoja de coca entre los pueblos indígenas que usan estas sustancias controladas.<sup>4</sup>

## Convenciones internacionales

Las opciones en materia de políticas nacionales de drogas se deciden en el contexto de tratados internacionales de larga data sobre drogas.<sup>5</sup> Las primeras normas internacionales sobre drogas se concentraron en la regulación de

---

<sup>3</sup>N. Donnelly, W. Hall, y P. Christie, "Effects of the Cannabis Expiation Notice Scheme on levels and patterns of cannabis use in South Australia: evidence from National Drug Strategy Household Surveys 1985-95," *Drug and Alcohol Review* (2000), 19(3): 265-9.

<sup>4</sup>México hizo una reserva, según lo permitido por el artículo 32, párrafo 4, del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, para permitir el uso tradicional de ciertas sustancias para las etnias indígenas en su territorio. El reciente caso de Bolivia y el uso indígena de la hoja de coca, se explica en el capítulo dedicado a la producción y el suministro de drogas de este informe, se complica por el hecho de que Bolivia no hizo una reserva a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 a la firma o ratificación. Por lo tanto, en junio de 2011 se denunció y volvió a adherirse al convenio con una reserva sobre la coca. Con sólo una fracción de las 62 objeciones necesarias para volver a la adhesión presentada el 10 de enero de 2013, Bolivia se reunió con éxito la Convención con una reserva.

<sup>5</sup> Para una historia de las Convenciones hasta el año 2000, véase W.B. McAlister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History* (London: Routledge, 2000).

sustancias como el opio (Convención de La Haya de 1912). Sin embargo, durante los primeros años de existencia de las políticas internacionales sobre drogas se logró muy poco progreso con respecto a la forma de organizar o consolidar una política internacional en este campo.

Naciones Unidas intentó abordar este problema mediante la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la cual apuntó a consolidar el cumplimiento de los tratados sobre la materia en un solo acuerdo global. Este tratado introdujo el sistema del “listado” de estupefacientes, el cual es utilizado aún hoy día.

Durante los 30 años siguientes la política internacional de drogas fue evolucionando gradualmente. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes se concentró en el control de las drogas extraídas de plantas, tales como opio, marihuana y cocaína. Diez años más tarde, debido al aumento del uso de estas drogas, surgió el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas (1971), lo cual amplió las políticas internacionales para incluir sustancias sintéticas, tales como las anfetaminas, benzodiazepinas, barbitúricos y psicodélicos. Hacia fines de la década de los años 80, Naciones Unidas amplió su enfoque para incluir muchas facetas del narcotráfico. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988) reguló los precursores químicos y requirió Estados signatarios a promulgar leyes contra el lavado de dinero y otros delitos relacionados con las drogas.

Muchas sustancias narcóticas, de origen vegetal y psicotrópicas están incluidas en estos tratados internacionales sobre control de drogas. La gran mayoría de los gobiernos son signatarios de estos tratados, que consideran ilegal el uso, venta, tráfico y producción de drogas tales como la heroína, cocaína y cannabis. Sin embargo, cuando un Estado firma, ratifica o accede a un convenio, tiene el derecho a firmar con una reserva con lo cual procura excluir o modificar el efecto legal de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación en ese Estado.<sup>6</sup>

En el contexto de estas convenciones, países de distintos lugares del mundo han liberalizado ciertos aspectos de sus políticas de control, casi exclusivamente en el área de la demanda. En algunos países existe una gran variabilidad entre las jurisdicciones subnacionales como lo demuestran las diversas formas en que los estados y los municipios en Australia y Estados Unidos legalmente regulan el cannabis. Si bien las naciones varían en cuanto a la agresividad de las actividades de represión con respecto a la oferta, ha habido pocas experiencias en cuanto a los límites de las convenciones de las Naciones Unidas. Estas convenciones no exigen o definen la represión (excepto

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, al firmar la Convención de 1988 de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Perú expresó su reserva al párrafo 1 (a) (ii) del Artículo 3, relativo a las infracciones y sanciones relativas a cultivos ya que el convenio no se distinguía claramente entre cultivo lícito e ilícito.

contra el cultivo de drogas ilícitas) y por lo tanto diferentes países interpretan ciertas partes de los tratados en formas distintas.<sup>7</sup>

Por supuesto que las políticas sobre drogas varían en todo el mundo – desde el uso de la pena de muerte para delitos de drogas en algunos países del Medio Oriente hasta las salas de inyección de heroína en Canadá, Suiza y otras partes de Europa Occidental. Varios países (por ejemplo, la República Checa, Italia, México, España y Azerbaijón) han eliminado o reducido las sanciones criminales por la posesión y uso personal de todas las drogas ilícitas, otros se han limitado a la despenalización de la marihuana.

El progreso alcanzado y los desafíos relacionados con el control de las drogas y las obligaciones contenidas en los tratados se analizan en el ámbito de la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés), un órgano de 53 miembros de las Naciones Unidas que se reúne anualmente. La CND ofrece oportunidades para plantear enfoques específicos para el control de las drogas, tales como las medidas orientadas a la salud y la reducción de la oferta. Este último aspecto se debate con frecuencia y se le dedica mucho tiempo en la CND y ha sido un tema tradicionalmente muy destacado en el ámbito de las discusiones de política internacional en materia de drogas. Sin embargo, recientemente todos los países han acordado en un creciente número de resoluciones en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con la salud.

De todas formas, los países en general entienden que la total legalización de cualquier droga cubierta por las convenciones violaría el derecho internacional y esto puede restringir las políticas nacionales sobre drogas. Por ejemplo, en general se cree que el gobierno de los Países Bajos algunas veces ha considerado legalizar la marihuana pero no lo ha hecho porque es signatario de las convenciones internacionales. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el órgano cuasi-judicial de 13 representantes encargado de establecer los niveles de producción de analgésicos que figuran en los diferentes listados de los convenios y hacer cumplir las convenciones, puede recomendar embargos contra la producción lícita de drogas para fines médicos en un país, si ella determina que ese país está violando los tratados internacionales sobre drogas. Esta medida nunca ha sido puesta en práctica.<sup>8</sup>

Los cambios en las convenciones internacionales, incluyendo sus listados, son posibles por medio de la modificación o enmienda. La modificación incluye la adición, el cambio o la eliminación de sustancias en el listado por mayoría simple en la Comisión de Estupefacientes, en consulta con la Organización Mundial de la Salud para sustancias controladas por la Convención Única de Estupefacientes o el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas. La Junta Internacional de Fiscalización, también por mayoría, puede hacer recomendaciones a la Comisión de Estupefacientes en relación con la modificación de los precursores enumerados en la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. El

---

<sup>7</sup> Kevin A. Sabet, "Single Convention on Narcotic Drugs, 1961," in Mark Kleiman and James Hawdon (eds.), *Encyclopedia of Drug Policy*, Volume 2 (Sage Press, 2009).

<sup>8</sup> Idem

proceso de enmienda implica un cambio formal de las disposiciones de los tratados. Cualquiera de las partes puede proponer una enmienda a cualquiera de los tratados. Si ninguna parte objeta una enmienda en un plazo de 18 a 24 meses después de su circulación, dependiendo del tema de la enmienda propuesta, en tal caso la enmienda es aceptada y entra en vigor.<sup>9</sup>

El Comité de Expertos de la OMS en Farmacodependencia elabora informes sobre la sustancia objeto de estudio sobre la base de los siguientes criterios: similitud con sustancias conocidas y efectos sobre el sistema nervioso central; potencial de dependencia, abuso real y/o indicios de probabilidad de abuso, y utilidad terapéutica. El cuerpo gobernante de la OMS utiliza estos informes para emitir recomendaciones a la Comisión de Estupefacientes sobre la modificación de los listados o sobre si una sustancia debe ser controlada a nivel internacional y por medio de cuál tratado y listado.

Un Estado puede solicitar un cambio en el listado. En ese caso, el Comité de Expertos de la OMS estudiaría la cuestión y prepararía un informe; luego el cuerpo gobernante de la OMS emitiría una recomendación a la Comisión de Estupefacientes. De acuerdo con la Convención de 1961, la CND no tiene que aceptar la recomendación, pero su decisión debe ser notificada al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, que puede confirmar, modificar o revocar la misma. En el marco del Convenio de 1971, la Comisión de Estupefacientes debe aceptar como determinantes los hallazgos científicos y médicos de la OMS, pero la CND también puede tener en cuenta otros "factores económicos, sociales, jurídicos, administrativos y de otra índole" y rechazar una recomendación cuando lo considere oportuno.

## RECUADRO 1. CRÍTICAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS

Muchos observadores sugieren que el sistema actual internacional de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas consagrado en las convenciones de las Naciones Unidas debería ser más flexible y debe permitir que las partes exploren alternativas de opciones en materia de política sobre drogas. Los proponentes de este punto de vista argumentan que la restricción a la producción, comercio y uso de drogas para fines medicinales y las ciencias causa efectos no deseados que no toman en cuenta la complejidad del problema de las drogas; afirman que la prohibición es una política limitada y demasiado simplificada para tratar con el fenómeno de las drogas.<sup>10</sup> De acuerdo a los críticos, las políticas actuales han impedido la evolución de una respuesta más diferenciada al fenómeno de las drogas al limitar conductas individuales

---

<sup>9</sup> Un análisis completo del proceso de alteración de las convenciones internacionales de control de drogas fue realizado por D. Bewley-Taylor, "Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities". *International Journal of Drug Policy*, 2003, Vol. 14, páginas 171-179.

<sup>10</sup> Véase, R. Room and S. MacKay, *Roadmaps to Reforming the UN Drug Conventions* (Beckley Foundation Report, 2012); Room et al., *Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate* (Beckley Foundation Report, 2008; Oxford, UK: Beckley Foundation Press and Oxford University Press, 2010).

tales como el uso tradicional de la coca o el uso supervisado de las drogas por inyección.

La implementación del régimen actual se complica debido a las diferencias institucionales de los países. Las debilidades institucionales de muchos Estados conducen a la incapacidad para superar problemas complejos en forma integral. El carácter ilegal del tráfico ha aumentado la inseguridad. Los Estados que no pueden enfrentar adecuadamente el consumo de drogas, han llenado sus cárceles con usuarios de drogas y delincuentes de drogas marginalizados, por lo general ofreciendo poco apoyo de tratamiento a los drogodependientes.<sup>11</sup>

## Elaboración y Evaluación de las Políticas de Control de Drogas

Las medidas de políticas cuyo propósito fundamental es el control de drogas nunca pueden ser totalmente desligadas de los valores sociales subyacentes; en cierta forma, reflejan la desaprobación de la sociedad de ciertas sustancias. Teniendo esto en cuenta, el propósito fundamental de este análisis es evaluar estas políticas con respecto a su real eficacia en diferentes dimensiones. Estas incluyen:

- La protección de las personas y las comunidades contra los daños relacionados con las drogas, incluidos los trastornos causados por el abuso de sustancias (“dependencia”) y el uso en sí mismo;
- La mitigación del daño a la salud de los usuarios (por ejemplo, las sobredosis);
- La reducción de las consecuencias negativas a los usuarios y otros debido a los accidentes causados por intoxicación y delitos conexos a las drogas; y
- La prevención de problemas de la familia, el vecindario, los centros de estudio y el lugar de trabajo.

Las políticas prohibicionistas buscan cumplir con estos objetivos. Al aumentar el precio de las drogas y obstaculizar su acceso fácil, estas políticas resultarían en un menor uso de drogas que el que ocurriría en una sociedad en la que es más fácil y más barato adquirirlas.

Al mismo tiempo, estas políticas de control de drogas pueden producir daños por sí mismas:

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre el encarcelamiento en los países de la región, véase “Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America” TNI/WOLA, 2011. Véase también, Boyum, D., & Reuter, P., (2005). An Analytic Assessment of US Drug Policy. Washington, DC, The AEI Press

- El aumento del precio de las drogas, una consecuencia de su prohibición, puede conducir a que usuarios pobres cometan delitos para obtener dinero para comprar sus drogas.
- Los impuestos, regulaciones y prohibiciones, crean oportunidades para que haya lucro ilícito y por lo tanto la creación de empresas delictivas organizadas, con los correspondientes riesgos para la seguridad ciudadana.
- La aplicación de las prohibiciones puede dañar sustancialmente las vidas de los participantes menores en el mercado de las drogas, contribuir al encarcelamiento masivo y al aislamiento social y generar abusos de derechos humanos.
- Además, la represión de las drogas utiliza recursos que se podrían destinar a acciones de represión contra otros tipos de delitos violentos y contra la propiedad.

En consecuencia, cualquier conjunto de políticas de drogas refleja los pros y contras de los males que compiten: daño debido al abuso de drogas, daño debido al narcotráfico, daño debido a los esfuerzos de represión y el costo presupuestario directo de las propias medidas de control. La disposición para reconocer estos pros y contras en forma explícita, en particular con respecto a las potenciales consecuencias adversas del control de drogas, puede contribuir a que haya una mayor claridad en el análisis de este tema que de cierta manera es confuso.

El mundo no se divide tan claramente en que cada acción pública puede ser fácilmente identificada como dentro o fuera del ámbito de las políticas de control de drogas. El uso de las drogas se puede reducir mediante un sistema educativo más eficiente, una comunidad mejor diseñada, mejores programas para capacitar a los padres en la crianza de sus hijos y tribunales que puedan administrar justicia en forma más rápida y justa. Al mismo tiempo, la reducción del abuso de drogas contribuye a logros en materia de educación, vivienda y control de la delincuencia.

# PARTE 2: VARIACIONES DE LOS REGÍMENES JURÍDICOS

## Leyes sobre la disponibilidad

Si bien el mandato de este informe es revisar las políticas relacionadas con aquellas drogas que actualmente están prohibidas, se puede aprender mucho si se examina la forma en que las sociedades han tratado el problema de otras sustancias psicoactivas. Tanto el alcohol como el tabaco son drogas adictivas que causan un daño considerable a la salud y la sociedad. Los efectos negativos del alcohol son muy similares a los de la cocaína porque los dos son fisiológicos y conductuales, así como agudos y de largo plazo. El tabaco es diferente; sus efectos negativos afectan solo la salud y son de largo plazo.

De acuerdo a la legislación vigente en todo el hemisferio, el alcohol y la tabaco están más o menos disponibles como artículos de comercio, en una cantidad no regulada para que sea consumido por cualquier adulto. El alcohol y la tabaco son objeto de una tributación especial y regulación de venta –en particular, una prohibición de venta a menores. Los consumidores de estas drogas están también sujetos a ciertas normas, por ejemplo para prevenir los accidentes automovilísticos y para prevenir la exposición al humo de otras personas. En el caso del tabaco, pero no del alcohol, la reducción del número de consumidores, y especialmente de nuevos usuarios, es una meta de política reconocida en la mayor parte de la región.

Una importante alternativa –aunque de ninguna manera la única– a las políticas actuales hacia las drogas controladas, tales como la cocaína, heroína, marihuana y metanfetamina, incluiría legalizar una o más de ellas para su venta en algún tipo de forma que no sea para uso médico. Las variaciones entre las reglas que actualmente se aplican al tabaco y al alcohol ilustran la amplia gama de posibles políticas que se podrían aplicar a los mercados regulados de drogas actualmente ilícitas. Por ejemplo, en diversos momentos y lugares, el alcohol y el tabaco (así como el opio) han pertenecido a monopolios estatales, potencialmente un régimen muy diferente del que utilizan los negocios con licencias para producir o distribuir la sustancia. De manera que si bien la “legalización” es referida con frecuencia como si determinara una política particular, hay muchos y diferentes enfoques posibles para legalizar una droga, algunas de las opciones son mucho más restrictivas que otras. En ciertos países el alcohol está sujeto a una gran regulación aunque en muchos otros la regulación es mínima. Hay muchas pruebas que indican que un gran conjunto de intervenciones afectan el consumo del alcohol y las consecuencias correspondientes. Por ejemplo, elevados impuestos, menos lugares de expendio de alcohol, horas reducidas para el consumo de alcohol y restricción en su

promoción, todos factores que reducen tanto la consumición total como los daños relacionados con el alcohol.<sup>12</sup>

Las consecuencias de la disponibilidad legal –para bien y para mal– dependen de la droga o drogas que estén disponibles, de los detalles del régimen jurídico y la capacidad institucional de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para regular el suministro, moderar la demanda y manejar tanto los trastornos por el abuso de sustancias como las conductas de intoxicación. Cuanto mayor sea la capacidad para tratar con las consecuencias del uso y abuso de drogas, menor será el daño causado por el aumento del uso y abuso que probablemente resulte si las prohibiciones sobre la producción, venta y uso son reducidas o eliminadas. Aunque estas medidas regulatorias consumen recursos, de la misma forma que consume la aplicación de las prohibiciones. Y algunas de esas medidas –tales como las leyes contra la conducción en estado de intoxicación– también requieren esfuerzos de represión adicionales.

Para los Estados que estén considerando un cambio del régimen de prohibición, las opciones dependen también de las consecuencias actuales con respecto a la legislación vigente que niega la disponibilidad legal, incluyendo los elementos siguientes:

***El alcance del mercado ilícito:*** En algunos países, la venta de drogas se ha convertido en una importante actividad económica, con muchas consecuencias adversas sociales, políticas y económicas, como la corrupción y reducción del poder del Estado. El cambio a la legalización podría ayudar a reducir estos mercados, una ganancia específica no experimentada por los otros países. Por otro lado, la legalización del cultivo reduciría sustancialmente los ingresos de los agricultores, puesto que ya no serían compensados por tomar el riesgo de una producción ilícita. Por supuesto, la legalización en los países consumidores podría lograr los mismos resultados. La producción podría cambiar al país consumidor, eliminando la necesidad de la producción y de tránsito de los países extranjeros.

***Vínculos entre las drogas y la violencia:*** Para algunos países, el comercio transnacional de drogas ilícitas se ha convertido en una importante fuente de violencia; para otros, este problema es menor. Para aquellos países donde el nivel de violencia relacionada con las drogas es elevado, en particular por ser un lugar de mercado de drogas ilícitas, probablemente se verían más beneficiados al legalizar las drogas en comparación con los países en que la violencia es menor. Es difícil evaluar cualquier disminución potencial de la violencia en los países que sirven como rutas de tránsito. La disminución de la violencia puede ser limitada debido al carácter afianzado de la violencia en muchos países y los esfuerzos potenciales de los grupos de delincuencia organizada transnacional para reemplazar las drogas por otras fuentes de ingresos.

---

<sup>12</sup> T. Babor et al., *Alcohol: No Ordinary Commodity* (Oxford University Press, 2010); P. Cook, *Paying the Tab: The Costs and Benefits of Alcohol Control* (Princeton University Press, 2007).

**Amenazas a la autoridad pública y la gobernabilidad:** La insurgencia y la corrupción, ambas impulsadas por el crimen organizado, presentan desafíos crecientes para los Estados con instituciones débiles y democracias incipientes. En algunos casos y en algunos lugares, los actores criminales reemplazan el papel del Estado.

El número de consumidores y de consumidores problemáticos, los delitos que cometen y los daños a la salud y sociales que sufren y causan: Aquellos países con poblaciones pequeñas de drogodependientes se pueden ver adversamente afectados por la legalización.

Ningún sistema que permita el acceso legal a las drogas eliminará el daño total relacionado con las drogas más de lo que pueda hacer cualquier sistema de prohibiciones y represión. De manera que la cuestión siempre termina en una comparación: ¿cuál es la mezcla de políticas que funcionaría mejor?

Otra complicación es que la respuesta a esa interrogante probablemente no será la misma con respecto a cada droga, cada país o cada momento histórico. Si bien la diferencia entre la prohibición y la disponibilidad legal parece a primera vista ser muy definida, en realidad tiene importantes escalas de valor. Por ejemplo, un impuesto suficientemente elevado puede actuar como una prohibición efectiva sobre el comercio legal, lo cual conduce a un resultado en la práctica virtualmente idéntico a una prohibición formal. A niveles de impuestos suficientemente bajos como para generar la venta legal aunque similar a los precios que existen en el mercado ilícito, canales de distribución paralelos –lícitos e ilícitos– podrían surgir, como ha ocurrido en muchos países con elevados impuestos a los cigarrillos.

Un mercado virtualmente no regulado, con un sistema de impuestos modesto, podría eliminar en gran medida la venta ilícita y la violencia, corrupción, delitos contra la propiedad, desorden público, enfermedades, gastos de represión y encarcelamiento que acompañan el mercado ilícito. Asimismo, ofrecería a los consumidores drogas disponibles a más bajo costo, de alta calidad y más confiables –menos sujetas a una dilución desconocida o adulteración– que las que están disponibles en forma ilícita. A cualquier nivel de consumo, esto tendería a reducir los daños para el usuario y para otras personas. Al mismo tiempo, también ampliará el volumen de uso, incluyendo el uso problemático. Y ciertamente hay consecuencias negativas por las propias drogas que no resultan del régimen en que son producidas, como es el caso de los fármacos. La elaboración de un sistema de disponibilidad legal requiere que se consideren las dos clases de efectos. En general, una mayor regulación reducirá el volumen del consumo, con algún riesgo de creación de transacciones ilícitas.

## Leyes sobre el uso y posesión para el uso personal

### *El panorama en el hemisferio*

Como se describió anteriormente en este capítulo, los países signatarios de convenciones internacionales sobre drogas tienen cierta libertad de acción con respecto a sus políticas de drogas. Si bien las convenciones prohíben el consumo y venta de ciertas drogas, hay una variación considerable en la forma en que los países implementan estos requisitos, en particular las leyes relacionadas con la posesión para fines personales.

Los países han aplicado una variedad de regímenes jurídicos, desde la penalización a la reducción de sanciones y la despenalización<sup>13</sup>; sin embargo, ningún país permite libremente la posesión o uso personal no autorizados de sustancias que de otra forma están prohibidas. El contrabando es aún decomisado aún si el individuo no es sancionado. No obstante, la evidencia sugiere que está surgiendo una tendencia en el Hemisferio Occidental caracterizada por muchos países y estados de los Estados Unidos que intentan reducir las sanciones por posesión de drogas y de hacer aún más con respecto a la marihuana. Algunos ejemplos específicos se detallan a continuación seguido por una lista de los países de las Américas que aplican variaciones al hacer cumplir la ley por posesión de sustancias para su consumo.

- **Argentina**—Despenalización: La Corte Suprema de Justicia de Argentina decidió por unanimidad que el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Nacional de Drogas (Ley No. 23.737) es inconstitucional, el cual penalizaba la posesión de drogas para el uso personal con la privación de libertad, sujeto a la sustitución por medidas educativas o tratamiento. Fue declarado inconstitucional por violar el artículo 19 de la Constitución, lo cual protege las acciones privadas que no perjudiquen a un tercero. La decisión de la Suprema Corte aborda la aplicación de la siguiente disposición del Artículo 14 de la Ley 23.737 de 1989: “La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia [de estupefacientes] es para uso personal.” El poder legislativo argentino está actualmente modificando la ley para cumplir con la sentencia de la Corte Suprema y para ampliarla para que cubra otras sustancias además de la marihuana.
- **México**—Despenalización: Las reformas mexicanas están dirigidas a reducir las sanciones a los consumidores en posesión de cantidades mínimas. Los artículos 477 al 480 de la Ley General de Salud, enmendada en 2009, establece que el Ministerio Público no enjuiciará al consumidor por la posesión no autorizada de sustancias

---

<sup>13</sup> Documento de trabajo interno de la CICAD para la revisión de las leyes y reglamentos en el Hemisferio Occidental., octubre de 2012.

en cantidades que se consideren adecuadas para el uso personal, aunque el arrestado puede ser puesto en detención preventiva. La autoridad gubernamental deberá informar al individuo sobre las instalaciones de tratamiento y prevención disponibles así como deberá registrar el incidente y proveer la información a las instalaciones de salud.<sup>14</sup> Las cantidades fijadas para el uso personal se establecen en el artículo 479: 5 gramos de cannabis, 2 gramos de opio, 0,5 gramos de cocaína, 50 miligramos de heroína, 0,015 miligramos de LSD o 40 miligramos de metanfetamina. Algunos observadores consideran que algunos de estos límites, por ejemplo el de la heroína, son demasiado bajos y poco realistas.

- **Chile** – Despenalización: De acuerdo al artículo 4 de la Ley 20.000 de 2005, la posesión no autorizada de pequeñas cantidades de sustancias destinadas al uso personal no es sancionable. El uso de sustancias no autorizadas en público es considerado una infracción de conformidad con el artículo 50 y se sanciona con multas, servicio comunitario o mediante la asistencia a programas de prevención del abuso de drogas. El tribunal es el que determina si la cantidad en un caso específico es por uso personal.

Todos estos cambios son tan recientes que prácticamente no hay evaluaciones sobre las consecuencias, por ejemplo, en términos del cambio de la prevalencia del uso.

En los Estados Unidos, en la década de los años 70, 13 estados eliminaron las sanciones penales por posesión de pequeñas cantidades de marihuana, generalmente una onza; el uso en público generalmente continuó siendo un delito menor. El movimiento por la despenalización finalizó en 1978; el próximo estado en realizar ese cambio fue Massachusetts, 30 años después, en 2008.

En los últimos 15 años, los esfuerzos realizados en Estados Unidos para suavizar los efectos de las prohibiciones de la marihuana se han concentrado en permitir el uso de esta droga con fines medicinales. Actualmente, 18 estados y el Distrito de Columbia permiten el uso de la marihuana como un medicamento.<sup>15</sup> Esta es una medida mucho más amplia que la simple despenalización porque incluye que el estado aprueba la venta para fines medicinales; no obstante es mucho más restrictiva que la legalización como en Colorado y Washington porque solo un tipo específico de clientes puede tener acceso a la marihuana.

Cuatro estados (California, Washington, Colorado y Oregón) han considerado iniciativas para legalizar la marihuana. El 6 de noviembre de 2012, votantes en dos de ellos (Colorado y Washington) aprobaron nuevas leyes para regular e imponer impuestos a la marihuana. Una descripción detallada de las dos iniciativas se proporciona en el Recuadro 3.

---

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Véase [http://medicalmarijuana.procon.org/view\\_resource.php?resourceID=000881](http://medicalmarijuana.procon.org/view_resource.php?resourceID=000881) para la información de los 18 estados y el Distrito de Columbia. El 6 de noviembre de 2012, los votantes de Massachusetts votaron a favor de permitir el uso de la marihuana con fines médicos.

## RECUADRO 2. ¿DESPENALIZACIÓN EN BRASIL?

La ley de drogas de Brasil cambió en 2006 con el propósito de reducir las sanciones de los usuarios de drogas e incrementar las sanciones para los narcotraficantes. De acuerdo al artículo 28 de la Ley 11.343 de 2006, la posesión no autorizada (incluida la adquisición y transporte) de sustancias para el uso personal es considerada una infracción penal. Sin embargo, no se penaliza con la privación de libertad sino que con la educación sobre drogas, el servicio comunitario y/o la asistencia obligatoria a programas sobre abuso de drogas durante un período de cinco meses cuando se trata de la primera infracción. El tribunal podrá aplicar advertencias verbales y multas para asegurar la participación del infractor. Las cantidades para el uso personal son determinadas a discreción del tribunal.<sup>16</sup>

Ha habido preocupación con respecto a la aplicación de esta ley por parte de los encargados de hacer cumplir el orden y los tribunales. Algunos aseveran que la ley y su aplicación tienen el efecto de ampliar la aplicación de la ley en forma indiscriminada a los usuarios y a las personas que venden cantidades mínimas. Preocupa la implementación represiva de las leyes de control de drogas en el país y su efecto sobre las tasas de encarcelamiento y sobre las libertades individuales. Un estudio que analiza la aplicación de la ley de 2006 concluyó que dicha ley no hace una distinción legal clara entre la posesión para el uso personal y el microtráfico de drogas, lo cual ha producido un incremento de la población carcelaria, especialmente de aquellos convictos por tráfico de drogas.<sup>17</sup> El Ministerio de Justicia de Brasil y miembros del Congreso están ahora proponiendo reformar la actual ley sobre drogas.<sup>18</sup>

En el Cuadro 1 a continuación se analiza las leyes vigentes en los Estados Miembros de la OEA con respecto a las variaciones en la penalización de la posesión no autorizada de las sustancias controladas para el uso personal y privado por parte de un adulto. El uso por menores de edad se trata en una forma diferente y generalmente incluye a las agencias de bienestar del Estado, aunque típicamente no constituye una infracción penal. Los 13 países en el cuadro siguiente están divididos en tres categorías: aquellos que aplican sanciones no penales; aquellos que no requieren sanciones y aquellos que al sancionar permiten el uso de la discreción judicial o alternativas. En el Cuadro 1 se demuestra que las variaciones legales con respecto al uso personal de sustancias controladas no es una nueva tendencia, tampoco es algo exclusivo

---

<sup>16</sup> Documento de trabajo interno de la CICAD para la revisión de las leyes y reglamentos en el Hemisferio Occidental., octubre de 2012.

<sup>17</sup> "Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America" TNI/WOLA, 2011 pg. 30-38.

<sup>18</sup> Transnational Institute Drug Law Reform Project: <http://druglawreform.info/en/country-information/brazil/item/201-brazil>.

de Europa Occidental o de algunos estados de Estados Unidos que han despenalizado la marihuana.

Algunos países distinguen en su legislación la diferencia entre el usuario drogodependiente y el usuario experimental o casual, aplicando diferentes medidas curativas a los primeros (por ejemplo, tratamiento y rehabilitación) y algunas veces sanciones nominales a los últimos. Ecuador, que no está incluido en este cuadro, sanciona penalmente la posesión de sustancias controladas para uso personal, pero constitucionalmente establece que la drogadicción es un problema de salud pública y prohíbe penalizar a un usuario drogodependiente o revocar sus derechos constitucionales.

También es importante mencionar que la mayoría de los países que constan en el cuadro no limitan la despenalización o reducción de sanciones a la marihuana, a contraste de los estados de Estados Unidos que han despenalizado el uso y posesión solamente de la marihuana.

Como se ilustró en el ejemplo anterior de Brasil, la aplicación y cumplimiento de la ley puede diferir de la letra o espíritu de la ley. El Cuadro 1 se limita en su análisis a la ley escrita y no a su aplicación. Las fuerzas del orden podrían hostigar a personas cuya participación es involuntaria, por ejemplo, o a personas consideradas indeseables. Aunque esto algunas veces no es el efecto directo de la ley de drogas de un país sino de sus instituciones, sin embargo que puede conducir a violaciones o presiones sobre los derechos humanos y las libertades individuales. No se analizaron las directrices en materia de condenas o las fianzas de seguridad. Al respecto, es posible que un país sancione penalmente por posesión de drogas para uso personal de acuerdo a su ley vigente pero que no aplique la sanción tal cual lo prescribe la ley. La distinción entre la ley en los códigos y la aplicación de la ley es bien conocida; lo demuestran estudios recientes sobre la posesión de marihuana en los Estados Unidos.

## Cuadro 1

SANCIÓN NO PENAL POR POSESIÓN NO AUTORIZADA DE UNA SUSTANCIA CONTROLADA PARA USO PERSONAL, USO PRIVADO POR UN ADULTO			
País	Situación	Norma	Notas
Bolivia	Legalización del uso de las hojas de coca  Despenalización para todas las otras sustancias controladas	<a href="#">Ley 1.008</a> Artículos 4, 49 (1988), <a href="#">Decreto 2099</a> , Artículo 26	No hay sanción por el consumo de hojas de coca en su estado natural o en productos cuando no han sido procesadas químicamente para aislar el alcaloide de la coca.  Los infractores drogodependientes o no dependientes son enviados a un centro de tratamiento hasta que se lo considere rehabilitado.  La cantidad para uso personal e inmediato es equivalente para 48 horas de uso.
Brasil	Reducción de sanciones  El uso personal de sustancias controladas es sancionado con una medida de seguridad en lugar de encarcelamiento.	<a href="#">Ley 11.343</a> Artículo 28 (2006)	La ley no establece cantidades mínimas; está sujeto a discreción del juez.  Entre las medidas de seguridad se incluyen:  I – Admonición verbal sobre los efectos de las drogas;  II – Servicio comunitario obligatorio;  III – Participación obligatoria a un curso de sensibilización sobre drogas.  Las medidas mencionadas en los puntos I y II se aplican por un máximo de 5 meses, o por 10 meses en el caso de reincidentes.
México	Despenalización  El uso personal e inmediato de cantidades determinadas es despenalizado por ley.	<a href="#">Ley de Narcomenudeo</a> (reformas al <a href="#">Código de Salud</a> ), Artículos 477 al 481 (2009)	La posesión de drogas para uso inmediato y personal no es sancionable cuando las cantidades no exceden las siguientes cantidades: 2 gramos de opio, 50 mg. de heroína, 5 gramos de marihuana, 0.5 gramos de cocaína, 0.015 gramos de LSD y entre 40 y 200 mg de MDMA u otras metanfetaminas.  Ciertas formas de rehabilitación y tratamiento pueden ser obligatorias si se juzga necesario

NO SE SANCIONA POR POSESIÓN NO AUTORIZADA DE UNA SUSTANCIA CONTROLADA PARA USO PERSONAL, USO PRIVADO POR UN ADULTO			
País	Situación	Norma	Notas
Argentina	En transición hacia la despenalización	<a href="#">Ley 23.737</a> , Artículos 14 y 15 (1989) establece sanciones por el uso o posesión	La Suprema Corte despenalizó el uso y posesión de marihuana en agosto de 2009. Sin embargo, se puede aplicar el fallo de la corte a cualquier sustancia. Actualmente el

	Por el estatuto, el uso o posesión de una sustancia para uso personal es un delito, excepto la marihuana y la hoja de coca.	de drogas para uso personal. Sin embargo, este Artículo fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte en 2009 ( <i>Fallo Arriola</i> ).	poder legislativo está tramitando la redacción de un nuevo Artículo para cumplir con la sentencia de la Corte y descriminalizará la tenencia de sustancias.
<b>Chile</b>	Despenalización.  El uso en público es considerado como una infracción.	<a href="#">Ley N° 20.000</a> Artículos 4 y 50. (2005)	La ley no establece cantidades mínimas; está sujeto a la discreción del juez. Sin embargo, establece que: se sobreentiende que los requisitos que definen el uso o consumición personal en un futuro inmediato o cercano no se cumple cuando la calidad o pureza de la droga que se posee, transporta, mantiene, no está razonablemente destinada a su uso o consumición o cuando las circunstancias de posesión, transporte, mantenimiento indican que el propósito es el narcotráfico.  El uso o posesión en lugares públicos (calles, plazas, estadios, etc.) es sancionado con una multa, asistencia obligatoria a cursos de educación y prevención de entre 60 y 80 días o servicio comunitario.
<b>Colombia</b>	Despenalización	Ley 30 Artículo 2(j) (1986)  Sentencia C-221/94 Suprema Corte de Justicia ( <i>Expediente 35978</i> )	El uso personal se define en el Artículo 2 (J), y las cantidades máximas son: no más de 20 gramos de marihuana, 5 gramos de hachís, 1 gramo de cocaína y 2 gramos de metacualona.  Sentencias recientes de la Corte permiten la no aplicación de sanciones cuando las cantidades están dentro de los límites para uso personal o ligeramente por encima de los mismos.
<b>Costa Rica</b>	Despenalización	<a href="#">Ley 8204</a> , Artículo 79 (2001)	La ley no indica sanciones para el uso personal de sustancias controladas.  Las cantidades para el uso personal no están definidas en la ley.
<b>Paraguay</b>	Despenalización  La posesión de sustancias prescritas o aquellas para uso personal están exentas de sanción cuando la cantidad es menor que la que se indica en la receta o está destinada para	<a href="#">Ley N° 1.340</a> , Artículos 29 y 30 (1988)	En el caso de la marihuana la cantidad no puede superar los 10 gramos, y en el caso de la cocaína, heroína u otros narcóticos no puede superar los 2 gramos.

	el uso personal.		
Perú	Despenalización	<a href="#">Decreto Legislativo 635</a> , Código Penal, Artículo 299 modificado por el Artículo 1 de la Ley 28002, (2003), y el Artículo 56 del <a href="#">Decreto legislativo 22095</a>	Las cantidades establecidas en el Código Penal incluyen, no más de 5 gramos de cocaína HCL, 8 gramos de marihuana o 2 gramos de sus derivados, 1 gramo de opio látex o 200 mg de sus derivados. Sin embargo, la combinación de uno o más tipos de droga, aún dentro de los límites legales, se considera un delito punible.
Uruguay	Despenalización  La posesión de una cantidad razonable está exenta de sanción.	<a href="#">Ley 14.294</a> (1974) Artículo 31, modificado por <a href="#">Ley 17.016</a> , Artículo 3. (1998)  Artículo 40 establece que un Juez puede ordenar la internación de un drogodependiente en un centro de tratamiento.	Las cantidades "razonables" para el uso personal se deja totalmente a discreción del juez.

**SANCIONES ALTERNATIVAS POR POSESIÓN NO AUTORIZADA DE UNA SUSTANCIA CONTROLADA PARA USO PERSONAL, USO PRIVADO POR UN ADULTO**

País	Situación	Norma	Notas
<b>Panamá</b>	Despenalización (alternativa)  Las medidas de seguridad se aplican a los infractores drogodependientes que se encuentran en posesión de una pequeña cantidad.	<a href="#">Código Penal</a> , Artículo 320; Medidas de seguridad, Título VI (2007)	Las sanciones por posesión de una cantidad para uso personal incluyen una multa, la encarcelación durante un fin de semana o servicio comunitario (alternativo). La definición de la cantidad para uso personal se deja a discreción del tribunal con la ayuda de expertos médicos.  El Juez puede determinar la aplicación de las Medidas de Seguridad, tomando en cuenta el asesoramiento de expertos médicos y legales.
<b>Jamaica</b>	Sancionado (alternativa)  La posesión de sustancias controladas contenidas en la Ley de Drogas Peligrosas es	<a href="#">Ley de Drogas Peligrosas</a> Secciones 7C, 7D y 8B (1994)  <a href="#">Tribunal de Drogas (Tratamiento y rehabilitación de infractores)</a> Ley Secciones 5 a 9	La posesión no establecida como para fines de distribución se define en la Sección 22 (7) de la Ley de Drogas Peligrosas, y se trata de una posesión de no más de la décima parte de una onza de heroína, la décima parte de una onza de cocaína, la décima parte de una onza de morfina, una onza de opio y ocho onzas de marihuana.  El Tribunal de Drogas (Tratamiento y rehabilitación de infractores) establece que los

	considerada un delito penal. Sin embargo, la posesión para el uso personal puede Ser sancionada con rehabilitación si así lo determina la Corte.	(2001)	<p>Tribunales locales deben examinar los casos de posesión de pequeñas cantidades de drogas como se definió más arriba y la adicción. Si bien la posesión es aún ilegal, en realidad, los tribunales de drogas examinan cada caso para determinar si el usuario o persona podría beneficiarse con un tratamiento y programas de rehabilitación obligatorios en vez de la encarcelación.</p> <p>En la práctica, por lo general las personas acusadas de posesión simple pago de una pequeña multa ordenada por el magistrado. No es cuestión de encarcelamiento y la posesión de drogas, básicamente, está descriminalizado.</p>
Venezuela	<p>Reducción (parcial) de sanciones</p> <p>Posesión de una cantidad para uso personal no es sancionada; se imponen medidas de seguridad.</p>	<a href="#">Ley Orgánica de Drogas</a> , Artículos 128 al 148 (2010)	<p>El juez, utilizando un juicio racional y científico, determina la cantidad necesaria para el uso personal, ayudado por expertos forenses.</p> <p>Las cantidades de hasta 2 gramos de cocaína y sus derivados, 20 gramos de marihuana y 1 gramo de opio son sancionados penalmente si no están destinados para el uso personal. El Juez, con el asesoramiento del personal médico y experiencia previa, puede considerar si las sustancias son en realidad para uso personal. No obstante, cualquier cantidad que teóricamente pueda Ser considerada para algo más que el uso personal no puede ser tratada como una posesión para uso personal.</p> <p>Las medidas de seguridad incluyen la reinserción social, supervisión judicial y servicio comunitario.</p> <p>Una persona que usa o posee sustancias controladas para su uso personal es enviada al <i>Ministerio Público</i> el cual asesorará al tribunal con respecto a la internación obligatoria para el tratamiento y rehabilitación hasta que esa persona pueda ser evaluada desde el punto de vista médico y psicológico.</p>

## La despenalización y la reducción de sanciones en Europa

Los esfuerzos que se realizan en Europa para reformar las leyes de drogas también pueden informar el debate de políticas que actualmente surge en el Hemisferio Occidental. No es posible realizar aquí un examen exhaustivo de todas las reformas europeas, aunque hay muchas publicaciones disponibles a las cuales se puede acceder.<sup>19</sup> Con el fin de demostrar la variedad de los

<sup>19</sup> Véase, R. J. MacCoun and P. Reuter, *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times, and Places* (New York: Cambridge University Press, 2001). Sobre marihuana, véase Room et al. (2008).

cambios de políticas, a continuación se examinan las reformas en cuatro países.

- Tanto **Italia** como **España** han despenalizado la posesión de drogas para uso personal desde hace varias décadas. El uso de la droga es aún ilegal pero las sanciones son administrativas, incluida por ejemplo la pérdida del pasaporte o de la licencia de conducir. Los límites de la cantidad que se puede poseer son establecidos por ley pero con una flexibilidad de interpretación limitada por los tribunales.
- **Portugal** despenalizó las drogas ilícitas en julio de 2001, eliminando las sanciones penales por el uso personal, posesión y compra de cualquier droga. La eliminación de las sanciones penales significó que la posesión para el uso personal fue considerado una infracción administrativa; las personas arrestadas por la policía por la simple posesión o uso serían referidas a la Comisión para la Disuasión de la Adicción a las Drogas (CDT) como un enfoque de salud pública.<sup>20</sup>
- Con mucha frecuencia se analiza los **Países Bajos** con respecto a la relación entre la tolerancia hacia el cannabis, por un lado, y el consumo de drogas, por otro. La posesión y distribución de la marihuana con frecuencia se consideran que están legalizadas pero en realidad no lo son. La política de los Países Bajos ha sido descrita como una legalización *de facto* porque es aceptada como legal por cuestiones prácticas, pero continúa siendo ilegal como lo requieren las convenciones internacionales.<sup>21</sup>

## La evidencia sobre los efectos de la despenalización y la reducción de sanciones

Hay muchos estudios sobre la eliminación de las sanciones penales por la posesión de marihuana en estados de los Estados Unidos y algunos estudios sobre los efectos de permitir el uso de la marihuana con fines medicinales.<sup>22</sup> Por lo menos en el caso de la despenalización, los estudios iniciales generalmente indican que son muy pocos, si hubiere, los efectos del cambio

---

<sup>20</sup> Caitlin Elizabeth Hughes and Alex Stevens, "What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs?" *British Journal of Criminology* (July 2010), p. 19. See also Room et al. (2008), Chapter 5. See also Portugal Drug Policy Profile, EMCDDA (2011): <http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-policy-profiles/portugal>.

<sup>21</sup> MacCoun and Reuter (2001), p. 256.

<sup>22</sup> Los estudios han encontrado que los residentes de los estados que han legalizado la marihuana para uso médico tienen tasas significativamente más altas de uso anual, tal como tasas de abuso y dependencia, y que el riesgo percibido del consumo de marihuana es significativamente menor. Sin embargo, la razón detrás de esto no se entiende por completo, las posibilidades incluyen las normas comunitarias que apoyen el uso de marihuana, las diferencias en las actitudes de la comunidad sobre el nivel de riesgo del consumo de marihuana, si los usuarios consideran que estas leyes dan el respaldo "médico" a la marihuana, y el aumento de la disponibilidad. Véase M. Cerdá, M. Wall, K.M. Keyes, S. Galea, and D. Hasin, "Medical marijuana laws in 50 states: Investigating the relationship between state legalization of medical marijuana and marijuana use, abuse and dependence," *Drug and Alcohol Dependence*, (2012), 120:22-27. See also M.M. Wall, E. Poh, M. Cerdá, K.M. Keyes, S. Galea, and D. S. Hasin, "Adolescent marijuana use from 2002 to 2008: higher in states with medical marijuana laws, cause still unclear," *Annals of Epidemiology* (2011), 21(9):714-716.

legal sobre la prevalencia.<sup>23</sup> Estudios más recientes sobre las diferencias entre los estados que despenalizaron y aquellos que no tomaron ese paso han usado modelos más rigurosos y han encontrado algunas diferencias estadísticamente significativas entre los dos grupos; sin embargo, las diferencias en prevalencia son pequeñas.<sup>24</sup> La experiencia australiana ha contribuido mucho a la investigación del tema porque los cambios legales han ocurrido al nivel de las jurisdicciones individuales dentro del sistema federal y esto ha permitido hacer comparaciones entre esas jurisdicciones. En este caso también el estudio no identificó efectos o simplemente aumentos muy pequeños de la prevalencia de la despenalización, aun cuando esto cubre el cultivo personal del usuario para su propio uso o como regalo para sus amigos.<sup>25</sup> Hay un pequeño número de estudios que discrepan y que consideran que hay efectos sustantivos con respecto a la despenalización. Por ejemplo, un estudio determinó que en las salas de emergencia se han registrado problemas con la marihuana y esto ha aumentado en aquellos estados que han despenalizado esta droga en la década de los años 70.<sup>26</sup>

Con respecto a Europa es más difícil analizar los efectos de los cambios legales porque tienden a ser realizados a nivel nacional. Por lo tanto, las únicas evaluaciones de los cambios legales en Portugal han incluido cambios ocurridos en el transcurso del tiempo en ese país, comparados con cambios durante el mismo periodo en otros países, un diseño de evaluación inherentemente débil.<sup>27</sup> En el caso de Portugal, parecería que el resultado de eliminar las sanciones penales no provocó un aumento notorio de la prevalencia o de los daños ocasionados por las drogas, aunque ha habido una gran controversia con relación a la interpretación de estos indicadores.<sup>28</sup> No hay pruebas de que Portugal se haya convertido en un destino turístico de drogas preferido como algunos habían temido antes de que se produjeran estos cambios.

La experiencia de los holandeses con los “*coffee shops*” ha sido un tema polémico. Hay ciertas pruebas que indican que la comercialización de la distribución condujo a un aumento del uso de drogas en los Países Bajos durante la década de los años 80, lo cual no tuvo paralelo en otros lugares de Europa.<sup>29</sup> Más importante aún, en este momento los Países Bajos –después de 30 años de fácil acceso de los adultos– presentan una tasa de uso de

---

<sup>23</sup> Para una buena revisión de los primeros estudios, véase E. Single, “The impact of marijuana decriminalisation: An update,” *Journal of Public Health Policy* (1989), 10 (Winter): 456–66. For more recent research, see R. Pacula, *Examining the Impacts of Marijuana Decriminalization on Marijuana Consumption* (Santa Monica: RAND, 2010). See also *A cannabis reader: global issues and local experiences* (EMCDDA: Lisbon, June 2008): <http://www.emcdda.europa.eu/publications/monographs/cannabis>.

<sup>24</sup> R. Pacula, R. MacCoun, P. Reuter, J. Chriqui, B. Kilmer, K. Harris, L. Paoli, y C. Schafer, “What does it mean to decriminalize marijuana? A cross-national empirical examination,” *Advances in Health Economics and Health Services Research* (2005), 16: 347–69.

<sup>25</sup> J. Williams, “The effects of price and policy on marijuana use: what can be learned from the Australian experience?” *Health Economics* (2004), 13: 123–37.

<sup>26</sup> K.E. Model, “The effect of marijuana decriminalisation on hospital emergency room drug episodes: 1975–1978,” *Journal of the American Statistical Association* (1993), 88(423): 737–47.

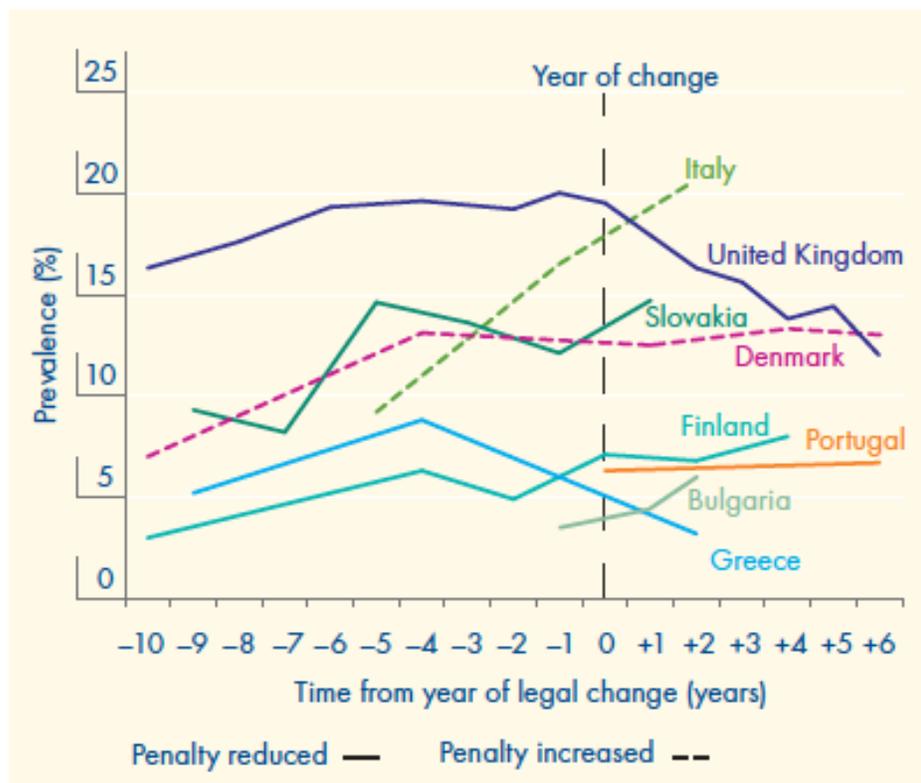
<sup>27</sup> Hughes and Stevens (2010).

<sup>28</sup> Para un ensayo escéptico sobre las evaluaciones, consulte K. Humphreys (2011): <http://www.samefacts.com/2011/09/drug-policy/cato-institutes-report-on-portuguese-drug-policy-reasons-for-skepticism/>.

<sup>29</sup> R. MacCoun y P. Reuter, “Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by Analogy in the Legalization Debate,” *Science* (1997), 278(3): 47–52. See, by way of comparison, W. de Zwart and M. van Laar, “Cannabis regimes,” *British Journal of Psychiatry* (2001), 178: 574-5.

marihuana que los coloca en la mitad del grupo de los países de Europa.<sup>30</sup> El número de los “*coffee shops*” ha sido cortado por la mitad durante la última década por los gobiernos locales, los cuales tienen la mayor responsabilidad de supervisión bajo las directrices generales del Ministerio de Justicia. Entre las principales razones de esta reducción se incluye las preocupaciones de atraer turistas extranjeros a comprar marihuana en los Países Bajos, en particular en el sur, pero también con relación a la molestia pública en general y las infracciones de las disposiciones de la fiscalía pública sobre los “*coffee shops*”. Tanto el gobierno conservador anterior como el más liberal que fue instalado en septiembre de 2012 han expresado que el elevado nivel de las concentraciones de THC (más del 15%) es un problema para los jóvenes holandeses.

**Figura 1 Relación entre sanciones y uso de cannabis en Europa<sup>31</sup>**



La Figura 1 muestra la ausencia de una relación concluyente entre la prevalencia y las penas asociadas con el uso y la posesión de cannabis en una selección de países europeos que han cambiado sus leyes penales. ¿Por qué la despenalización de las leyes de marihuana no condujo a grandes aumentos de la prevalencia del uso? Una explicación posible es que no cambia mucho los riesgos que enfrentan los usuarios de marihuana. Aun en un país como Estados Unidos, donde la posesión de la marihuana es uno de los tres delitos más

<sup>30</sup> Para los datos sobre las tasas de los jóvenes, véase B. Hibell, U. Guttormsson, S. Ahlstrom, O. Balakireva, T. Bjarnason, et al., *The 2007 ESPAD Report, Substance use among students in 35 European countries* (Stockholm: Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, 2009).

<sup>31</sup> Fuente, EMCDDA: <http://www.emcdda.europa.eu/online/annual-report/2011/boxes/p45>.

comunes y que causa el arresto de jóvenes y adultos, la probabilidad de ser arrestado por posesión de marihuana, tomando en cuenta que se ha usado la droga por lo menos una vez durante el año previo, es solo de uno en 30. La probabilidad de ser arrestado por el uso de la marihuana en una ocasión en particular es tan baja como de 1 en 5.000.<sup>32</sup> Pocos arrestos por posesión de marihuana causan más de una pequeña sanción financiera o libertad condicional. Esto también es el caso en muchos otros países ricos, como Australia y Alemania. Por lo tanto, la eliminación de las sanciones penales no les parece a los usuarios de marihuana o a los potenciales usuarios como algo que haga mucha diferencia. Este cambio también es similar en Portugal con respecto a las drogas en general; es posible que la despenalización no haya presentado muchas diferencias con respecto a los riesgos legales del uso de ninguna droga. Sin embargo, al comparar los casos de los holandeses y los portugueses se sugiere que permitir el negocio o venta de drogas atraerá el turismo de la droga, pero reducir las sanciones o permitir su uso simplemente no causará un aumento de esta actividad.

Los cambios importantes de las leyes con respecto a la posesión en América Latina son tan recientes que se han realizado muy pocos estudios de evaluación. Sin embargo, aparentemente el esfuerzo de trasladar los casos de posesión para uso personal hacia fuera del sistema penitenciario, en Brasil, está correlacionado con un aumento del encarcelamiento de los pequeños narcotraficantes y vendedores de drogas.<sup>33</sup> Este fenómeno de “*net widening*” – la expansión de la intrusión de la justicia penal en la vida de más personas– se ha observado también en Australia, en ese caso cuando se hizo más fácil para la policía para realizar arrestos que no tuvieron consecuencias penales.<sup>34</sup>

En suma, una revisión de los estudios disponibles muestra una cantidad limitada de pruebas sobre los efectos del cambio legal. Toda la variación legal ha estado en el lado de la demanda, por lo que la investigación empírica no puede informar las decisiones acerca de las leyes de la oferta. Relajaciones bastante sustanciales de la prohibición de la posesión o el consumo parecen tener pequeñas consecuencias para la prevalencia. Por lo tanto, el examen de ciertos estudios de casos revela que la evidencia no es suficientemente sólida para informar este debate de política sobre el impacto que la liberalización de la política de drogas pudiera tener sobre la violencia.<sup>35</sup> Por supuesto que una gran reducción del número de arrestos y otros costos del sistema de la justicia penal puede ser considerada como una importante ganancia, particularmente cuando se trata de los derechos humanos.

---

<sup>32</sup> H. Nguyen y P. Reuter, “How Risky is Marijuana Possession? Considering the Role of Age, Race, and Gender,” *Crime and Delinquency* (forthcoming).

<sup>33</sup> “Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America,” TNI/WOLA.

<sup>34</sup> Donnelly, Hall, y Christie (2000).

<sup>35</sup> MacCoun y Reuter (2001); Room *et al.* (2008), Chapter 5.



# PARTE 3

## DISPONIBILIDAD LEGAL

### Modelos de la disponibilidad legal

Actualmente hay gran interés en conocer los efectos de la legalización de las drogas; se ha convertido en un tema clave en las discusiones de política sobre drogas en el Hemisferio Occidental.<sup>36</sup> Hay un número limitado de modelos que podrían ser de utilidad para profundizar el análisis sobre las alternativas a las políticas prohibicionistas actuales y sus posibles consecuencias. Los modelos concretos varían según la droga y según el país. El modelo más conocido es el de los *coffee shops* de los Países Bajos, que es generalmente considerado como la legalización *de facto*.

Otro modelo de interés es el de los clubes sociales, tal vez el mejor ejemplo siendo el cultivo y el uso privado de cannabis en España. Estos clubes existen en un área legal gris, pero después de una serie de fallos de la Corte Suprema, han sido más o menos permitidos desde 2002 en virtud de la legislación española.<sup>37</sup> Estos clubes son grupos sociales no comerciales, que cultivan y distribuyen el cannabis para satisfacer las necesidades de consumo personal de sus miembros. En virtud de los convenios internacionales, la penalización de cultivo y posesión para uso personal de sustancias están sujetas a limitaciones constitucionales, y en el caso de España la ley no penaliza el uso privado de una droga ni el cultivo colectivo de cannabis, siempre y cuando no esté destinada al tráfico ilícito. La membresía está normalmente limitada a un cierto número de adultos registrados y pagadores que pueden utilizar cannabis en las instalaciones. Cada club aparentemente puede establecer sus propios requisitos de afiliación y de los precios internos. Una vez más, se trata de operaciones no comerciales que tratan de satisfacer las necesidades de los miembros, lo cual tiene la ventaja inherente de prevenir la comercialización y la competencia de precios y a la vez restringir la oferta. De acuerdo con un artículo periodístico sobre un club bien conocido, los precios son aproximadamente la mitad del mercado ilícito.<sup>38</sup>

Este modelo de club ha sido ampliado a otros países; está incluido en el referéndum recientemente aprobado en Colorado y es parte del proyecto de ley en Uruguay. Este modelo no requiere de un Estado parte de retirar y volver a acceder con una reserva en las convenciones internacionales, según sea necesario en virtud de un modelo *coffee shop* de los Países Bajos, pero solo requiere cambios en la legislación nacional.

---

<sup>36</sup> "Iberoamérica pide que ONU trate problema de drogas," *El Universal*, November 17, 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/883860.html>; also, "México y Colombia asistirán a debate para despenalizar droga," *Prensa Libre*, March 9, 2012, [http://prensalibre.com/noticias/politica/Felipe\\_Calderon-Colombia-Mexico-drogas-narco-Centroamerica\\_0\\_660534161.html](http://prensalibre.com/noticias/politica/Felipe_Calderon-Colombia-Mexico-drogas-narco-Centroamerica_0_660534161.html).

<sup>37</sup> Martín Barriuso Alonso, "Cannabis social clubs in Spain, A normalizing alternative underway," TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies, Nr. 9 (January 2011).

<sup>38</sup> Nick Buxton, "Drug club: Spain's alternative cannabis economy," *Red Pepper* (June 2011): <http://www.redpepper.org.uk/drug-club/>.

A pesar de la escasez de evidencias convincentes sobre los efectos del cambio, no hay dudas sobre la existencia de un llamado a lo largo del hemisferio para que se mantenga un diálogo para revisar el enfoque actual y considerar políticas alternativas, como vehículos potenciales para reducir la violencia, fortalecer las economías y mejorar la seguridad nacional.

Sin lugar a dudas que muchos países de la región insisten cada vez más sobre la necesidad de mantener un diálogo hemisférico sobre las opciones en materia de política de drogas. El Presidente Juan Manuel Santos de Colombia ha declarado en la prensa internacional que él favorece este tipo de discusión.<sup>39</sup> El Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, ha propuesto la construcción de centros donde los drogadictos puedan consumir drogas, una innovación que se ha tratado en un pequeño número de países fuera del hemisferio y en Vancouver, Canadá; los adictos recibirían también tratamiento como parte de una estrategia para reducir la delincuencia.<sup>40</sup> Otros líderes de México y de América Central han expresado su interés en una forma similar a la del Presidente Santos. Por otra parte, la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) ha recibido consultas de los Estados miembros, le pidieron que estudiara la despenalización de la posesión y uso de drogas.

Las más amplias y quizás más ambiciosas acciones son las propuestas de los Estados de Washington y Colorado y lo de Uruguay. Se discuten los casos de Washington y Colorado en el Recuadro 3. El gobierno uruguayo propuso recién un cambio legal para crear un mercado comercial regulado por el gobierno para la producción, procesamiento y distribución de marihuana. Hay más información en el Recuadro 4.

### RECUADRO 3. CONSECUENCIAS DE LA LEGALIZACIÓN DE LA MARIHUANA EN COLORADO Y WASHINGTON

El 6 de noviembre de 2012, los ciudadanos de Colorado y Washington aprobaron referendos iniciativas que legalizaron la producción regulada y la venta de la marihuana así como el consumo de esa droga. Hay un gran interés en conocer las consecuencias que esto puede tener tanto dentro de Estados Unidos como en México, que ha sido la principal fuente de marihuana que se consume en los Estados Unidos.

#### ¿Qué dicen estas leyes?

En la medida que lo permite la ley estatal, en ambos estados los adultos pueden poseer una cantidad limitada de marihuana, con vigencia inmediata. En ambos estados, tanto los cultivadores como los vendedores deben tener

---

<sup>39</sup>“El presidente colombiano legalizaría las drogas - si lo hace todo el mundo”:

<http://latino.foxnews.com/latino/news/2012/01/30/colombian-president-broaches-subject-drug-legalization/>.

<sup>40</sup> Adriaan Alsema, “Bogota mayor wants drug consumption centers,” *Colombia Reports*, August 6, 2012.

licencias y pagar impuestos, de conformidad con las normas que entrarán en vigor en diciembre de 2013. La venta y posesión de marihuana continúa prohibida para menores de 21 años de edad.

El estado de Washington requiere que la producción, distribución y venta sea controlada por la Junta de Control de Bebidas Alcohólicas del Estado (*State Liquor Control Board*). Los comercios que venden marihuana no podrán vender alcohol. Se gravará un impuesto de 25% en cada uno de los tres niveles de transacción: producción, venta al por mayor y venta al por menor; además, la venta final estará sujeta al impuesto estatal de venta al público. El esquema de Colorado para la producción y distribución comercial no se especificó en la iniciativa aprobada en el referendo. Hay un impuesto específico, del 15%, que se grava en la venta al por mayor.

En Colorado, pero no en Washington, la ley estatal también permite (con vigencia inmediata) que cualquier persona mayor de 21 años cultive hasta seis plantas de marihuana (no más de tres de ellas en la etapa de florecimiento) en cualquier "espacio cerrado y seguro", y almacene la marihuana producida en el lugar de cultivo. Esta marihuana puede ser regalada (un máximo de una onza en una sola ocasión), pero no puede ser vendida.

## Respuesta Federal

La ley federal aún prohíbe, sujeto a sanciones penales, la posesión, producción y venta de marihuana. Cuatro meses después de la aprobación de las iniciativas, el Departamento de Justicia aún no ha dicho si va a intentar bloquear la aplicación de las nuevas leyes estatales. Tiene muchos poderes, desde perseguir penalmente a las empresas de marihuana hasta negarles la deducción de compras a mayoristas a efectos fiscales, ya que las compras son de una mercancía ilegal.

## ¿Qué impacto tendrán estas leyes sobre el uso y abuso de las drogas?

Es posible que la eliminación de la responsabilidad legal a nivel estatal por la posesión y uso de la marihuana aumente la demanda, aunque hay pocas pruebas de que reducir las sanciones del usuario afecta las tendencias de consumo a un nivel apreciable. Además, ninguno de los estados prohibirá a los empleadores privados realizar las pruebas de drogas a sus empleados; por lo tanto, muchos adultos quizá serán sometidos a pruebas aleatorias como resultado de sus trabajos.

En contraste, la producción legal, marketing y venta pueden tener un efecto sustancial sobre el consumo, en al menos cuatro maneras: facilitando el acceso a las drogas, abaratando su precio, mejorando su calidad y confiabilidad

---

<sup>41</sup> Para una revisión de las obligaciones de los convenios y la posibilidad de reformas dentro de ellos, consulte D. Bewley-Taylor and M. Jelsma, *The Limits of Latitude - The UN drug control conventions*, Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 18, TNI/IDPC (March 2012): <http://undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr18.pdf>.

percibida por los consumidores y cambiando las actitudes, tanto las actitudes de los consumidores hacia las drogas como las actitudes de otros sobre quienes consumen drogas.

La legislación del estado de Washington podría mantener el precio de la marihuana vendida legalmente aproximadamente al mismo nivel que el de la marihuana ilegal. El sistema de Colorado (el 15% de impuesto a nivel de venta al por mayor, en vez de una cascada de tres etapas del 25% a medida que la marihuana pasa del agricultor al procesador y al vendedor final) podría permitir lograr precios sustancialmente más bajos. Esto tendría un impacto significativo sobre el consumo, especialmente entre los usuarios que consumen mucho y que disponen una limitada cantidad de dinero: los pobres y los jóvenes.

## ¿Qué efecto tendrán las leyes sobre el narcotráfico?

Si las leyes afectan las organizaciones de narcotráfico mexicanas en alguna manera, el impacto será negarles acceso a parte, pero no la mayoría, de sus ingresos. Las organizaciones transnacionales de narcotráfico que actualmente obtienen ganancias del contrabando de marihuana a los Estados Unidos u organizando la producción en los Estados Unidos, obviamente no ganarían por una mayor competencia. La pregunta es cuántos ingresos, si fuere el caso, perderían ellos debido a la caída de los precios o el valor reducido de mercado. Vea el capítulo sobre la Economía del Narcotráfico.

## ¿Qué requieren las convenciones internacionales?

Las convenciones de 1961 y 1971 establecen que las obligaciones penales de cada país miembro está sujeto a las limitaciones constitucionales de ese país, un principio conocido a veces como la “cláusula de salvaguardia”. Sin embargo, la Convención de 1988 en su artículo 3 limita la aplicación de esa cláusula de salvaguardia a delitos menores relacionados con el consumo personal y otros, y también limita el ejercicio discrecional de facultades legales. Todos los Estados signatarios están obligados a adoptar “todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la Convención en sus respectivos territorios”.<sup>41</sup> La JIFE en su informe de 2011 señala que:

*Los Estados parte, incluidos los de estructura federal, deben aplicar los tratados de fiscalización internacional de drogas en todo su territorio, sea cual sea su legislación interna. Es cierto que los Estados tienen diferentes ordenamientos jurídicos y tradiciones jurídicas, pero la Junta desea recordar a los Estados parte los principios básicos del derecho internacional consagrados en los artículos 27 (sobre la no aplicación del derecho interno) y 29 (sobre la aplicación de los tratados en la totalidad del territorio de las partes) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.*

## RECUADRO 4. PROPUESTA PARA CREAR UN MERCADO DE MARIHUANA LEGAL Y REGULADO EN URUGUAY

### Evolución de los cambios legales propuestos

En junio de 2012, el Presidente José Mujica anunció la propuesta de su gobierno de enviar un proyecto de ley al Parlamento que legalizaría y regularía el suministro de cannabis. Dos meses después, el 8 de agosto, el gobierno presentó oficialmente el proyecto de ley que incluyó un solo artículo que dice así: “el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.” El proyecto de ley mantuvo la prohibición de la venta de marihuana entre los ciudadanos privados y el cultivo personal para su uso. En efecto, propuso la creación de un monopolio del estado para la producción, procesamiento y distribución de la marihuana.

Luego de varios meses de negociaciones parlamentarias, el proyecto de ley ha tenido considerables modificaciones. Aunque los detalles legales y normativos aún se encontraban en etapa de elaboración durante la preparación de este informe, fuentes de los medios y jerarcas vinculados al gobierno han detallado algunos de los cambios introducidos. El nuevo proyecto establece un mercado comercial regulado por el gobierno para la producción, procesamiento y distribución de la marihuana.

El 18 de diciembre de 2012 el Presidente Mujica anunció la postergación del examen del proyecto, y citó la necesidad de explicarle mejor la iniciativa al público, a raíz de la publicación de una encuesta de opinión pública que señala que el 64% de los uruguayos se oponen a la legalización de la marihuana. El Presidente les solicitó a los miembros de su partido y a quienes apoyaban el proyecto que detuvieran la consideración del proyecto hasta que se lograra una mayor aprobación por parte del público. Su administración aclaró que esta medida no significa que se retira el proyecto de ley y que el gobierno continuará examinando en forma abierta la propuesta para crear un mercado legal del cannabis, tal vez a partir de un proyecto piloto de la marihuana medicinal.

### ¿Qué dice el proyecto de ley propuesto?

El objetivo del nuevo proyecto de ley que circula en el Parlamento señala en su primer artículo el interés general de “proteger, promover y mejorar la Salud Pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y reducir los daños del uso del cannabis”. El Estado controlaría y regularía la importación, exportación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de la marihuana y sus

derivados.

El proyecto de ley propuesto crea el Instituto Nacional del Cannabis (INCA) para vigilar y regular esta actividad. La propuesta modifica la ley nacional de drogas vigente para permitir la producción y procesamiento de la marihuana con licencia y en forma regulada. Asimismo, permitiría el cultivo doméstico de hasta seis plantas y la posesión de hasta 480 gramos de la cosecha doméstica. El proyecto de ley permitiría también la creación de clubes de marihuana autorizados, registrados y regulados –similares a los que hay en España– cada uno con hasta 15 miembros, 90 plantas y una cosecha anual máxima de 7,2 kilos.

Asimismo, la propuesta establece, por primera vez, una cantidad estricta para la posesión legal de marihuana para el uso personal de hasta 40 gramos, excluida la cantidad establecida para el cultivo casero. Actualmente, las cantidades que son permitidas para el uso personal son dejadas a la discreción de los jueces.

La preocupación principal que impulsó este proyecto de ley fue la salud pública y la creación de conciencia sobre los daños conexos a las drogas. La propuesta cita la necesidad de que el Sistema Nacional Integrado de Salud prevenga el uso problemático y ofrezca asesoramiento, orientación y tratamiento a los usuarios problemáticos de cannabis. Se prohibiría toda forma de promoción y publicidad de los productos de cannabis. Las zonas libres de humo que se establecieron por ley por el cigarrillo también se aplicarían al uso de la marihuana. El INCA también deberá reducir los daños relacionados con el uso problemático del cannabis, de conformidad con las políticas establecidas por la Junta Nacional de Drogas.

## Impactos de la ley

Es difícil predecir cuáles serán exactamente los impactos que tendrán la ley sobre el consumo y los problemas relacionados con las drogas en el Uruguay. El impulso que se le ha asignado a esta propuesta surge principalmente a raíz de las preocupaciones por un mayor uso y problemas asociados con la pasta base de la cocaína. Siguiendo el fundamento de los holandeses de dividir los mercados, el gobierno de Uruguay está tratando de evitar el inicio del uso de drogas más fuertes. Sin embargo, no hay nada en el proyecto de ley propuesto que procure mantener los precios actuales de la marihuana ilícita, algo que los holandeses lo han logrado manteniendo las prohibiciones a la oferta y algo que el estado de Washington podría hacer a través de los impuestos y la limitación de la oferta al prohibir el cultivo casero. Una dramática disminución de los precios podría conducir a un mayor uso.

En el proyecto de ley de Uruguay no se mencionan en forma explícita mecanismos regulatorios tales como la tributación o los límites de la oferta. El INCA está encargado de elaborar otras normas, de manera que en este momento no se puede hacer una evaluación completa de los potenciales impactos de esta ley.

## ¿Qué requieren las convenciones internacionales?

Las convenciones requieren que las partes prohíban la producción, distribución y uso de las drogas de control, incluida la marihuana. La penalización de la posesión de las drogas y el cultivo para uso personal también son requeridos, sujetos a los principios constitucionales del país y los conceptos básicos de su sistema jurídico. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha expresado públicamente su punto de vista de que esta iniciativa, si se lleva a cabo tal como se prevé, representaría una violación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (1961) de las Naciones Unidas<sup>42</sup>.

## ¿En qué se diferencia la propuesta de Uruguay con los referendos de los estados de Colorado y Washington en los Estados Unidos?

El gobierno uruguayo ha discutido medidas que, aunque no aparecen en el proyecto de ley, están destinadas a prevenir el turismo de drogas. Esto incluiría la limitación de la cantidad a 40 gramos de marihuana por mes a un consumidor registrado. Tomando en cuenta que ni Colorado ni Washington requieren que los consumidores se registren, el contrabando, el desvío y la exportación de marihuana presentan preocupaciones potenciales con respecto a esas iniciativas.

Después de haber considerado los efectos (posibles) de la disponibilidad legal de cannabis anteriormente, más abajo sigue una evaluación de las posibles consecuencias de la legalización de otras sustancias más nocivas. La metodología empleada procura minimizar las fuentes de variación de las diferentes drogas asumiendo el mismo régimen en cada caso, lo cual consiste en una versión del sistema de control del alcohol que es común en muchos países. Bajo estas suposiciones, la sustancia es legal pero solo puede venderse en lugares registrados específicamente y con licencia que están sujetos a una cantidad modesta de regulación, y se prohíbe vender el producto a menores de edad. El uso es permitido a los adultos pero hay limitaciones con respecto a circunstancias específicas, tales como durante la operación de un vehículo y en ciertos lugares de trabajo. Este no es el único modelo (como lo ilustran los clubes españoles sociales para la marihuana), pero tiene la ventaja de la familiaridad.<sup>43</sup>

En estas condiciones, los precios de las drogas probablemente bajen sustancialmente. Un estudio de 2010 analizó las consecuencias de los precios de la legalización de la marihuana en California; encontró que los costos de

---

<sup>42</sup> "Marihuana: la ONU salió a criticar el proyecto de Uruguay," *El Día*, June 6, 2012:

<http://www.eldia.com.ar/edis/20120627/marihuana-onu-salio-criticar-proyecto-uruguay-elmundo3.htm>.

<sup>43</sup> Para una revisión de la variedad de los posibles modelos de legalización, véase S. Rolles, *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation* (Transform Drug Policy Foundation, 2009).

producción son tan bajos que el precio de la marihuana legal sin impuestos no sería más del 20% del precio actual de la marihuana ilegal; es decir, aproximadamente US\$2 por gramo, contra los US\$12 por gramo que cuesta la marihuana ilícita de alta potencia.<sup>44</sup>

Para restaurar el precio actual de la marihuana ilícita se tendría que gravar con un impuesto de cerca de US\$300 por onza. Esto llevaría a una gran evasión impositiva, como en el caso del tabaco, donde se ha visto una sustantiva evasión fiscal con impuestos a valores mucho más bajos, de aproximadamente US\$10 por onza.

Precios más bajos promoverían un mayor consumo. Los costos materiales y de producción de la cocaína y la heroína son también mínimos comparado con el actual precio del mercado. El gobierno tendría que imponer un enorme impuesto por gramo para elevar los precios a niveles cercanos a los que prevalecen actualmente, ofreciendo nuevamente un incentivo para la evasión de impuestos.

## Potenciales resultados positivos de la disponibilidad legal

Al valorar los resultados potenciales de la disponibilidad legal, en la evaluación que sigue no se especifica los efectos netos de una acción, sino los resultados y tendencias generales. Como ejemplo de un resultado general, el aumento del consumo de drogas bajo la legalización podría derivarse en un aumento de abandono de los niños; un efecto subsidiario del cambio de régimen legal, que no se toma en cuenta, sería la disminución de abandono de los niños que viene del encarcelamiento reducido de padres y madres. Un enfoque en las tendencias principales permite una comparación más clara de las dos clases de efectos.

---

<sup>44</sup> B. Kilmer, J. Caulkins, B. Bond, P. Reuter, *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help?* (RAND, 2010).

## Cuadro 2 – Consecuencias de diferentes políticas

Quién sufre las consecuencias

Categoría	Consecuencias negativas	Quién sufre las consecuencias						Fuente primaria de consecuencias
		Usuarios	Dealers	Intimos	Empleadores	Vecindario	Sociedad	
Salud	Costos de atención salud pública (tratamiento de drogas, otros)				X		X	Uso
	Sufrimiento debido a enfermedades mentales (agudo, crónico)	X		X				Use
	VIH/otras enfermedades de transmisión sexual	X		X			X	Uso, situación ilegal
Funcionamiento social y económico	Perjuicio a la capacidad de ser empleado debido al uso	X		X			X	Uso, situación ilegal
Seguridad y orden público	Delitos contra la propiedad/victimización			X	X	X	X	Uso, represión
	Reducción del valor de la propiedad por su cercanía a los mercados				X	X		Represión
Justicia penal	Aumento del costo policial						X	Represión
	Corrupción de autoridades legales						X	Represión

En el Cuadro 2 se indican algunas de las muchas variantes de consecuencias negativas asociadas con las drogas y el control de drogas. Los datos ingresados son valoraciones, no son las conclusiones de estudios científicos específicos, aunque han obtenido un apoyo generalizado desde la publicación inicial del cuadro completo, en 2001.<sup>45</sup> El cuadro identifica también la fuente principal de cada consecuencia negativa, distinguiendo las que son las consecuencias de las drogas en sí (uso) y aquellas consecuencias que resultan de la prohibición o de la aplicación de las prohibiciones.

Las consecuencias positivas potenciales de la legalización son capturadas principalmente por la disminución de aquellas consecuencias adversas que son

<sup>45</sup> MacCoun y Reuter (2001).

básicamente impulsadas por la situación ilegal o por la represión. Por lo tanto, la legalización podría reducir sustancialmente los costos de la justicia penal en materia de aplicación de las prohibiciones, lo cual ha dominado los estimados del gasto bruto del control de drogas en países tan diferentes como los Estados Unidos y los Países Bajos.<sup>46</sup> Los costos del propio delito, generado básicamente por la situación ilegal y la represión, dominan los estimados de los costos sociales de las drogas.<sup>47</sup> Sin embargo, los costos de la represión no desaparecerían por completo. Asegurar que los vendedores cumplen con las restricciones, por ejemplo que no les vendan a los menores de edad, requiere el apoyo de las fuerzas del orden, aunque por supuesto que estos costos han de ser menores de los que tienen muchos países en materia de control de drogas.

La morbilidad y mortalidad también podrían disminuir gracias a las drogas legalizadas. La situación ilegal de las drogas es la principal causa de las sobredosis, tanto porque crea incertidumbre acerca de la pureza de lo que se compra y porque alienta el uso de adulterantes que pueden por sí mismos surtir efectos peligrosos. En un régimen legal regulado, las drogas vendidas serían de pureza conocida y constaría de sus ingredientes en la etiqueta del producto. El VIH, de largo asociado con la inyección de heroína, podría reducirse considerablemente si los consumidores de heroína ya no hubieran tenido que esconder sus hábitos y compartir agujas. El aumento del consumo y la dependencia reduciría estas ganancias, ya que estas drogas aún presentan riesgos para la salud incluso cuando la pureza es conocida y su uso no tiene que ser clandestina.

Otras consecuencias de la legalización podrían ser la reducción del desorden en los mercados y la violencia penal, así como la reducción de la corrupción en el sistema de justicia penal y de las autoridades políticas en general. Esto supone que los países son capaces de poner en marcha y aplicar sistemas eficaces de reglamentación que no den lugar a un gran mercado negro paralelo de drogas. En el capítulo sobre seguridad se analiza más detalladamente la compleja relación que hay entre las drogas y la violencia, allí se señala el vínculo en muchos países de la región entre la violencia e instituciones débiles que están sujetas a la penetración de las organizaciones de narcotraficantes. Ese capítulo también señala la diversificación de la violencia asociada con diferentes delitos económicos depredadores (por ejemplo, el tráfico y la trata de personas, el contrabando de migrantes, el secuestro, la extorsión, el tráfico de armas y la piratería) los cuales quizás no disminuyan e incluso pueden aumentar en el caso que haya un entorno de drogas que esté legalizado.<sup>48</sup>

Las diferencias en la escala y ámbito de la delincuencia organizada (y la eficacia relativa de cada país en la aplicación de la Convención de las Naciones

---

<sup>46</sup> P. Reuter, "What drug policies cost: Estimating government drug policy expenditures," *Addiction* (2006), 101: 315-322.

<sup>47</sup> Carnevale et al., *The Economic Cost of Illicit Drug Abuse: 2007*, National Drug Intelligence Center (2011). Por ejemplo, un estudio chileno reciente estima que alrededor de un tercio del impacto socioeconómico de las drogas y la delincuencia en este país son los gastos del control de la droga. Véase M. Fernández, "The socioeconomic impact of drug-related crimes in Chile," *International Journal of Drug Policy* (2012), 23: 465-472.

<sup>48</sup> E. Buscaglia, "The paradox of expected punishment," *Review of Law and Economics* (Elsevier Press, 2008).

Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional) también ayudarán a determinar el carácter de los efectos de la legalización sobre capacidades regulatorias y represión. Los países cuyas autoridades de control están seriamente infiltradas por empresas criminales diversificadas, involucradas en el tráfico de personas, armas, drogas y otros negocios mafiosos, pueden no ver efectos significativos por la legalización con respecto a la reducción de los actuales niveles de corrupción pública, al menos mejoren en gran medida los controles judiciales, económicos y de prevención social.

Quizás la mejor prueba histórica se encuentra al examinar los efectos de la prohibición del alcohol y su abolición en los Estados Unidos, dado que estos fueron casos prominentes y que estuvieron sujetos a muchos estudios e investigaciones, y al mismo tiempo suscitaron mucha controversia. Por muchas razones no es una analogía perfecta. Por ejemplo, el público podría comparar la prohibición con la disponibilidad legal ya que el alcohol estaba disponible antes de 1919. La represión nunca fue muy dura; en 1921 el estado de Nueva York no logró más de 20 condenas por violación de la ley estatal de prohibición de alcohol, la cual en todo caso fue derogada en 1923. Parece ser que la prohibición del alcohol en Estados Unidos condujo a una reducción sustancial, quizás hasta de un tercio, del consumo de alcohol durante las primeras etapas de la prohibición, pero en el transcurso del tiempo se volvió menos efectiva a medida que la corrupción policial socavó la aplicación de la ley y su autoridad moral. Un estudio concluyó que la prohibición redujo tanto el consumo del alcohol como los daños conexos a sus más bajos niveles en décadas.<sup>49</sup> Durante la época de prohibición hubo un gran aumento de homicidios que muchos académicos lo han atribuido a las luchas de los contrabandistas de licores.<sup>50</sup> La derogación de la prohibición fue seguida de una disminución sustancial de los índices de homicidio y, según la evidencia, un modesto aumento del consumo de alcohol.<sup>51</sup>

## Potenciales resultados negativos de disponibilidad legal

El precio y la densidad de las ventas ha sido demostrado que son determinantes importantes del consumo de drogas lícitas, tales como el alcohol.<sup>52</sup> Aun con regulación relativamente estricta, el resultado de la legalización es probablemente una expansión del uso y la dependencia.

La disponibilidad legal, aun sin precios más bajos, incrementará el experimento. Algunos de los que experimentan por primera vez se convertirán en drogodependientes. Es probable que haya un aumento del número de

---

<sup>49</sup> G. Edwards et al., *Alcohol Policy and the Public Good* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

<sup>50</sup> Desaffa esto Emily Owens, véase "Are Underground Markets Really That Violent? Evidence from Early 20th Century America," *The American Law and Economics Review* (2011), 13(1) 1–44.

<sup>51</sup> J. Burnham, "New evidence on the prohibition 'experiment' of the 1920s," *Journal of Social History* (1968-69), Vol. 2, 51-68.

<sup>52</sup> Edwards et al. (1994).

personas que necesitan tratamiento por las drogas, aun si las consecuencias negativas de dependencia serán menores si las drogas son legales.

Como se señaló en el Cuadro 2, los resultados del aumento del uso y dependencia son numerosos; entre los usuarios dependientes se encuentran los padres más pobres, estudiantes, trabajadores y vecinos de barrio. Por lo tanto, el aumento de la dependencia probablemente conduzca a un mayor descuido y abuso de los niños, un mayor ausentismo escolar, menos espíritu comunitario en poblaciones que no habían sido muy afectadas anteriormente por la dependencia de las drogas.

La distribución de estos problemas en la sociedad también es probable que cambie. En la actualidad, en muchos países del hemisferio, la drogodependencia y los problemas conexos están más concentrados en la población pobre y vulnerable que en la clase media; esta concentración podría disminuir con la legalización.

Cuando se trata de los estimulantes, inciden otros factores. Los estimulantes generan una conducta violenta; por cierto, la violencia de los pacientes contra los médicos que les recetaban cocaína fue lo que ayudó a que la profesión médica se opusiera a la cocaína legal a principios del siglo XX en los Estados Unidos.<sup>53</sup> Un mayor uso de estimulantes, especialmente en combinación con el alcohol, podría generar más violencia entre los usuarios de drogas.

## Proyecciones basadas en evidencias

Al considerar los pros y contras de los efectos potencialmente positivos y negativos de la legalización de las drogas, descritos anteriormente, surge un importante problema debido a la falta de estimados cuantitativos sólidos y confiables. En un entorno liberalizado, ¿aumentaría el número de adictos a la heroína en un 50% o en 500%? Ambas cifras son plausibles. La cifra más baja asume que los gobiernos podrían evitar la promoción comercial de las drogas, que los efectos de la “fruta prohibida” son importantes y que las campañas de prevención podrían ser exitosas; la cifra superior asume que nada de esto es verdad.

Diferentes proyecciones del aumento del consumo de drogas en un entorno liberalizado tienen consecuencias muy diferentes de política. Con respecto a la heroína, aun en el país de las Américas que presenta el más serio problema de heroína, Estados Unidos, un aumento de cinco veces más incrementaría el número de adictos a 5 millones. Si bien esta cifra representaría una pequeña fracción del número de personas que son dependientes del alcohol, la carga en la infraestructura de tratamiento y presupuesto correspondiente podría ser sustancial.

---

<sup>53</sup> J. Spillane, *Cocaine: From Medical Marvel to Modern Menace in the United States, 1884-1920* (Johns Hopkins University Press, 2002).

También será difícil estimar los delitos a consecuencia de la legalización de los estimulantes. Si bien habría menos delitos generados por la necesidad de ganar dinero para comprar drogas ilícitas muy costosas o por las transacciones riesgosas del mercado, esto podría contrarrestarse por más crímenes violentos inducidos por los efectos desinhibidores de los estimulantes, particularmente la cocaína y la metanfetamina, especialmente si se consume junto con el alcohol.

Además, los resultados de los cambios legales dependen en gran medida de muchos factores adicionales. Las sociedades varían mucho en su susceptibilidad histórica con respecto al consumo de drogas, y es muy difícil calcular el impacto de los cambios en la comercialización de drogas. El hecho de que México fue durante la década de los años 90 la principal fuente de heroína, marihuana y metanfetamina para el mercado de los Estados Unidos, así como el principal país de tránsito de cocaína, sin presentar elevadas tasas de uso de estas drogas, es muy indicativo de lo variable que es la susceptibilidad. Hay numerosos factores sociales así como culturales que influirán sobre cuán serio puede ser el problema de que una droga específica sea legalizada.

La capacidad de un país para implementar controles institucionales efectivos en la distribución, promoción y posesión de drogas entre los jóvenes también influirá en el resultado de la legalización. Si bien durante las últimas dos décadas se han logrado avances institucionales significativos, muchos países del Hemisferio Occidental continúan preocupados por la capacidad de sus respectivas instituciones para manejar en forma efectiva un mercado de drogas regulado. La contraparte de esta preocupación son los desafíos continuos que enfrentan estos mismos países al hacer cumplir el actual régimen legal en una forma efectiva y responsable.

ISBN 978-0-8270-6005-0



Organización de los  
Estados Americanos

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006  
Tel: + 1.202.370.5000  
[www.oea.org](http://www.oea.org)