

RESUMEN EJECUTIVO

Diálogo informal sobre políticas de drogas

Maldonado (Uruguay), abril 2-3 de 2013

El noveno diálogo informal sobre políticas de drogas en América Latina se estructuró en siete sesiones dedicadas a los “dilemas de la regulación del mercado de cannabis”. Los participantes expusieron y examinaron en primer lugar **la propuesta uruguaya para la regulación del cannabis** cuya finalidad es básicamente el combate al narcotráfico y la implementación de una política sanitaria eficaz en lo concerniente al consumo de cannabis. Se ha comenzado por el cannabis porque es la sustancia de mayor consumo y se quiere atacar la base económica del cannabis desregulado y la violencia asociada. Un país aisladamente no podría emprender ahora un proceso de legalización y regulación de todas las drogas. La propuesta uruguaya contempla el monopolio del Estado en la regulación con el objetivo de “desmercantilizar la marihuana”. El Estado comprará toda la producción para luego distribuirla en los establecimientos de expendio. Dado el estatus jurídico internacional del cannabis se hace necesario un sistema de registro para evitar conflictos internacionales y restringir el tráfico. El registro garantizaría también transparencia para usuarios y cultivadores, sin riesgos de ser identificados como narcotraficantes. Puesto que la prohibición ha fracasado como modelo de regulación de las drogas en aspectos clave como la salud, la seguridad, y la represión de la oferta, la regulación del cannabis beneficiaría a la sociedad en general y no solamente a los sectores vinculados con el uso del cannabis. Pero hay que ser particularmente cuidadosos con los prejuicios de la gente que tiende a interpretar un cambio en las leyes como una posición a favor del consumo. No se está fomentando el consumo sino su control y regulación, a la vez que se promueve la desestigmatización del consumidor de cannabis.

En segundo lugar se examinaron experiencias de **modelos de regulación en otras partes del mundo**, los estados de Colorado y Washington en los EE.UU., los Países Bajos, y España, enfocándose en temas como los riesgos del desvío hacia el mercado negro, y los beneficios aportados por el modelo aplicado en esos países. En el caso de **EE.UU.** fue importante el hecho de que hubiera en el país experiencia previa con usos medicinales del cannabis. Además, la campaña insistió en el beneficio fiscal por la venta de marihuana, y en que su regularización sería similar a la del alcohol. La comparación con una sustancia familiar al público como es el alcohol fue positiva. (En Uruguay la comparación podría establecerse con la regulación existente para el tabaco). En **Holanda** se estableció la distinción entre drogas duras y blandas. El modelo del *coffeeshop* separó el cannabis (droga blanda) de las otras drogas. El éxito del modelo conllevó al establecimiento de un conjunto de pautas como no vender a menores de edad, distancia de locales educativos, y no realizar publicidad que incentive el consumo, lo que contribuyó a su aceptación en la sociedad. Aunque el modelo es defectuoso en la medida en que no resuelve el problema de la 'puerta de atrás', ha tenido impactos positivos, como el acercamiento con el cuerpo policial, y la liberación de recursos que antes se invertían para perseguir a usuarios no violentos y que ahora se destinan a atacar otros crímenes. El modelo de los clubes sociales de

cannabis en **España** fue impulsado por la sociedad civil explotando la contradicción entre la no prohibición para el uso aunque sí para el autocultivo cómo método de abastecimiento. El registro obligatorio que practican los clubes tiene ventajas (facilita el control) y desventajas (estigmatización), pero es un modelo que va en contra de las tendencias hegemónicas de los mercados capitalistas evitando el surgimiento de una Phillip Morris del cannabis. Entre otros factores, los clubes han aprovechado también la tradicional independencia política de la judicatura española frente a los gobiernos, la creciente tolerancia de la sociedad hacia el consumo de cannabis, y el margen de discrecionalidad que permiten los tratados internacionales. El problema de los clubes es que aunque están despenalizados no están regulados, dificultando el control a la aparición de nuevos clubes.

En tercer lugar se abordó la cuestión de los **modelos de regulación del cannabis**: por un lado el monopolio estatal, por el otro el mercado autorregulado, y entre estos dos, una amplia gama de opciones intermedias. Lo importante es que los modelos logren un buen equilibrio entre los diferentes factores en juego: por un lado la salud pública (reducción del daño) y por el otro los fines lucrativos (interesados en maximizar el consumo); la presión política y los argumentos basados en la evidencia y la razón; la restricción (cuando es demasiada estimula el mercado negro) y la poca restricción (que daría acceso a las drogas a grupos vulnerables). ¿Un nuevo modelo para el mercado de cannabis debería ser semejante al que existe para el alcohol? ¿En que medida se permitirían actividades de publicidad y promoción? ¿Cómo regularía el modelo la producción, y cómo regularía los precios, además de los precios de las distintas variedades de cannabis? Otro tema son los impuestos que se establezcan. No hay un único modelo óptimo. El modelo se desarrolla en un proceso en el que se ensaya con riesgos de error. Pero cualquiera sea el tipo de régimen que se termine aplicando, es importante mantener la flexibilidad. Los modelos deberán adaptarse a las singularidades culturales de los países, y a la diversidad de sustancias. Deberán hacerse “a medida”, porque no hay un modelo único bueno para todos.

En cuarto lugar se trató el tema de la **movilidad del mercado y las diferencias transfronterizas**. Se presentaron experiencias de otros países que tienen políticas progresistas para el cannabis, como la República Checa, Holanda, y la provincia de Cataluña. Se cuestionó el llamado 'turismo de drogas', viéndolo más como una consecuencia de los tratados internacionales y la prohibición. ¿Sería el registro de usuarios una solución? En Uruguay el registro buscaría armonizar el consumo con la oferta doméstica. El registro no tiene porqué afectar los derechos de los consumidores, pues sistemas de registro se aplican también en sectores como la educación y la salud. En este debate es importante la participación del usuario (organizaciones de autocultivo que se caracterizan por hacer frente al narcotráfico y al sistema capitalista), como ha sucedido en Uruguay en donde han participado en el grupo asesor de elaboración de la ley. ¿Qué hacer para que la propuesta de registro no frene la participación del usuario? A este respecto se mencionó la experiencia de la República Checa en donde se destruyen los registros después de un mes.

En quinto lugar se examinaron las opciones para **la regulación de la marihuana dentro del marco de los tratados**. Hay que aprovechar los vacíos, ambigüedades e inconsistencias de los tratados con la ley nacional y con otros tratados internacionales, valerse de estrategias como la denuncia de los tratados (como lo hizo Bolivia recientemente), y hacer arreglos domésticos teniendo en cuenta la incompatibilidad de los tratados con las leyes nacionales. En el campo del consumo hay muchas opciones, porque los tratados no prohíben el consumo, entonces ¿no es lo correcto que los Estados busquen la manera de regular la sustancia? Aunque hay actualmente numerosos ejemplos en el mundo de países que lo hacen –existen importantes casos de reformas y de situaciones contradictorias, como la aprobación de la marihuana recreativa en dos estados del país más prohibicionista, EE.UU., difíciles de sostener bajo el actual marco normativo– sin embargo no parece estar cercana una reforma internacional de los tratados. Por otra parte, los tratados se han incumplido tradicionalmente, no con poca frecuencia los mismos EE.UU. los incumplen. Además, la JIFE podría no ser más que un 'tigre de papel'. Hay justificaciones legítimas (protección de la salud, lucha contra el narcotráfico) que justificarían un incumplimiento de los tratados.

En sexto lugar se destacaron **las reformas de la legislación para el cannabis que se están emprendiendo hoy en varios países latinoamericanos**. Se parte del principio de que la ley debe dirigirse a proteger la libertad humana, lo que en términos de políticas de drogas comporta un control del consumo que garantice a la vez los derechos del consumidor. Se consideró el caso de *Brasil* país que puso en práctica medidas de reducción de daños en el pasado y que ahora ha retrocedido. El caso de *Chile*, país con una larga tradición cultural de autoritarismo moral y una sociedad chilena conservadora, no obstante prominentes políticos apoyan ahora la propuesta para la regulación del cannabis. *México*, país en donde el fracaso de la guerra a las drogas ha sido tan evidente, ha hecho enormes progresos en el debate y hoy se discuten propuestas legislativas para el cannabis. En *Argentina* se discuten varios proyectos para la despenalización del consumo de cannabis, además con el “fallo Arriola” la Suprema Corte de Justicia reinterpreta la ley penal y establece que despenalizar la tenencia para consumo no contraviene los tratados internacionales. El proyecto de *Uruguay* ha puesto al país en una posición internacional de protección de la soberanía y defensa del interés público. Pero en todos estos países la opinión pública suele ser aún reticente, lo que contrasta con la participación de los movimientos sociales en el debate y las propuestas. Un reto grande es cómo cambiar la percepción desfavorable de la opinión pública hacia el cannabis y hacia los consumidores. Por último, se planteó la posibilidad de crear un grupo político consultivo a nivel regional como ámbito de apoyo conjunto para que los países no sientan que están asumiendo solos los costos políticos de las reformas.

Finalmente se examinaron la **estrategias y vías para la reforma**. Se observó que en el estado de Washington, por ejemplo, se habilitaron cantidades definidas de uso, y se delegó a la institución reguladora del alcohol la elaboración de un modelo de regulación para el acceso legal a las cantidades fijadas. Se estableció que los impuestos recaudados se destinarán a la educación y salud pública. Pero se necesita una estrategia de comunicación para llegar a la gente que se opone a la marihuana. La idea es que aunque se

opongan a la droga no se opongan a la ley. Hay que procurar integrar a la sociedad civil y el activismo en las plataformas que apoyan las reformas. Por el lado institucional internacional, es poco lo que se puede esperar de la UNGASS, pero sí se podrían reforzar las diferentes iniciativas que han surgido últimamente, e identificar a un grupo de países afines interesados en avanzar en el cambio. El argumento de que los derechos humanos deben armonizarse con las políticas de drogas es un eje de la política internacional de Uruguay. En América Latina hay cada vez más conciencia de cambio, las críticas se han dejado oír en importantes foros internacionales. El informe de la OEA es señal de esto. Los pasos dados a nivel nacional no deben condicionarse a los pasos internacionales, los avances locales son importantes. Por ahora el debate se ha centrado en el cannabis pero debería ir más allá e involucrar los temas del crimen organizado, el tráfico de armas, y lavado de dineros.