



Ministerio Público
de la Defensa
República Argentina



Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....
Discusiones actuales en torno
a la prohibición y regulación
de los estupefacientes

ÍNDICE

SECCIÓN I. LÍNEA EDITORIAL

- 9 **La defensa de mujeres criminalizadas por la vigencia de una política pública prohibicionista frente al uso de cannabis con fines medicinales. Un abordaje con perspectiva de género**
Natalia Eloísa Castro

SECCIÓN II. EXPERIENCIAS NACIONALES

- 31 **Los particulares desafíos que enfrenta la defensa pública ante la judicialización de acciones en torno al cannabis para la salud.**
María Victoria Baca Paunero
- 47 **El recorrido hacia el cultivo de Cannabis de uso medicinal: el reconocimiento del derecho de los pacientes a elegir su tratamiento**
Anabella G. Calvo y Lorena Lampolio
- 63 **Estrategias de defensa para mujeres acusadas por delitos de drogas. Desafíos dogmáticos y probatorios**
Cecilia González
- 77 **Criminalización de mujeres en contexto de narco criminalidad. Análisis de los casos Martínez Hassan y Rodríguez.**
Matías Gutierrez Perea
- 101 **Avances, retrocesos y desafíos a doce años del Fallo “Arriola”**
Mariano Fusero
- 119 **Reformas recientes en torno al cannabis. El impacto en la legislación en el camino a su regulación**
R. Alejandro Corda
- 129 **Problematizaciones en torno al entramado punitivista desde una mirada transfeminista**
María Pía Ceballos y Josefina Alfonsín
- 143 **Soldaditos: disputas de sentidos en torno a la participación de jóvenes de sectores populares en el mercado de drogas ilegalizadas en la ciudad de Rosario**
Eugenia Cozzi

SECCIÓN III. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

- 161 **Políticas públicas en drogas: perspectiva de derechos humanos, salud pública y desarrollo humano sustentable. La experiencia de la regulación del mercado de cannabis en Uruguay.**
Milton Romani Gerner

173 La justicia social en la regulación de cannabis: propuestas para México

Zara Snapp, Jorge Herrera Valderrábano y Romina Vázquez

187 Contextos de privación de libertad frente a la criminalización del consumo de drogas. El caso de Bolivia

Gloria Rose Marie Achá

199 Balance de los desafíos y resultados de los modelos de regulación del cannabis en el Estado español

Xabier Arana

213 Presos en la nada. La detención de ecuatorianos en alta mar

Jorge Vicente Paladines

SECCIÓN IV. ENTREVISTA

231 “Tenemos que cambiar totalmente el paradigma”

Coletta Youngers

*Revista del Ministerio Público de la
Defensa de la Nación
Nº16. Diciembre 2021*

*Editora:
Stella Maris Martínez*

*Director:
Gabriel Ignacio Anitua*

*Escriben:
Natalia Eloísa Castro
María Victoria Baca Paunero
Anabella G. Calvo
Lorena Lampolio
Cecilia González
Matías Gutierrez Perea
Mariano Fusero
R. Alejandro Corda
María Pía Ceballos
Josefina Alfonsín
Eugenia Cozzi
Milton Romani Gerner
Zara Snapp
Jorge Herrera Valderrábano
Romina Vázquez
Gloria Rose Marie Achá
Xabier Arana
Jorge Vicente Paladines
Coletta Youngers*

*Coordinación:
Julieta Di Corleto -
Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia*

*Diseño y diagramación:
Subdirección de Comunicación Institucional*

*Foto de tapa:
“La vida en la selva” de Florencia Bohtlingk*

*El contenido y opiniones vertidas en los artículos de esta revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores.*

Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina
Defensoría General de la Nación

www.mpd.gov.ar

ISSN 2618-4265

Con gran satisfacción, tengo el agrado de presentar la edición número 16 de la Revista del Ministerio Público de la Defensa que aborda *Discusiones actuales en torno a la prohibición y regulación de los estupefacientes*. En esta oportunidad, distinguidas y distinguidos colegas de nuestra institución y de otros organismos nacionales e internacionales comparten sus reflexiones a propósito de la gestión penal y no penal de casos vinculados a diversos tipos de estupefacientes.

La presente edición, dedicada al análisis de diferentes aspectos de la regulación y prohibición de las drogas ilegalizadas, cuenta con la participación de operadoras/es jurídicos, académica/os, investigadora/es y personalidades destacadas de la sociedad civil involucradas en las múltiples aristas de esta problemática. A lo largo de la revista, se recorren los desafíos de la defensa pública en su intervención cotidiana en todo el territorio nacional. Asimismo, gracias a la palabra experta de profesionales de la región, España y Estados Unidos, la presente edición posibilita una mirada integral y comparada sobre la cuestión.

A los efectos de abordar tan diversos aspectos, la revista se divide en cuatro secciones. En la primera, una integrante de la institución explora los desafíos del ejercicio de la defensa pública con perspectiva de género en casos de mujeres criminalizadas por la ley de estupefacientes. En este primer trabajo, la autora traza puentes para comprender los efectos de las políticas prohibicionistas desde la perspectiva de derechos, en particular, del derecho a la salud. A partir de esta experiencia, se esbozan las líneas de trabajo de la institución desde una mirada situada, que conecta los distintos ámbitos de intervención de la defensa pública.

En la segunda sección, con la colaboración de expertas/os nacionales, se abordan posibles estrategias de defensa para personas imputadas por la ley n° 23.737 y los retos que se atraviesan en el litigio por el acceso al cannabis para su uso medicinal. En relación con el trabajo ante los tribunales penales, los artículos reflexionan sobre el impacto diferencial de las políticas prohibicionistas respecto de mujeres, travestis y trans y las herramientas legales disponibles para su defensa. Asimismo, analizan los avances y retrocesos en torno a la discusión sobre la tenencia de estupefacientes para consumo personal y, desde el mirador de las ciencias sociales, indagan sobre la participación de los jóvenes de sectores populares en el mercado de drogas ilegalizadas. En relación con el trabajo que se realiza ante los tribunales no penales, los trabajos aquí reunidos relevan el camino transitado para la regulación del uso del cannabis medicinal, pero también explican cómo se ha obstaculizado el acceso a la salud a través de instancias de judicialización. En línea con esta última cuestión, los textos también se detienen a analizar experiencias concretas del litigio.

En un contexto global que presenta algunas transformaciones en materia de políticas de drogas, el debate público da cuenta de las resistencias propias del paradigma prohibicionista como también de los nuevos problemas que se configuran ante diferentes formatos de regulación. Es por eso que, en la tercera sección de la revista, con las contribuciones de referentes internacionales, se pone el foco en las distintas realidades que atraviesan la región. En este acápite se indaga, desde la mirada de expertas/os de Uruguay, México, Bolivia, Ecuador y España, en

los debates vigentes sobre las políticas públicas en drogas, su gestión judicial, la criminalización y el encarcelamiento como respuesta.

Finalmente, en esta edición de la revista contamos con el invaluable aporte de Coletta Youngers, experta en políticas de drogas en América Latina y colaboradora en múltiples organismos de derechos humanos especializados en estas problemáticas. La agudeza de sus observaciones nos invita a profundizar nuestros análisis y nos marca el rumbo de nuevas indagaciones para evitar caer en un reduccionismo que abogue simplificada por la legalización, sin regulación.

En síntesis, los artículos que componen esta edición de la Revista Anual del Ministerio Público de la Defensa abordan las complejidades, tensiones y desafíos que tiene la defensa pública en sus múltiples tareas vinculadas a las normativas sobre estupefacientes. Ante una temática que atraviesa a la sociedad desde distintos ángulos, espero que, una vez más, esta publicación genere nuevos espacios de encuentro y reflexión colectiva.

Stella Maris Martínez
Defensora General de la Nación

Políticas públicas en drogas: perspectiva de derechos humanos, salud pública y desarrollo humano sustentable. La experiencia de la regulación del mercado de cannabis en Uruguay.

Milton Romani Gerner

Licenciado en Psicología. Docente. Embajador. Ex Secretario General de la Junta Nacional de Drogas de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Ex Representante Permanente de Uruguay ante OEA. Ex Embajador Itinerante para Derechos Humanos y Drogas.

I. Pandemia y política de drogas

Reflexionar sobre políticas de drogas en momentos en los que nuestras naciones están bajo una pandemia de proporciones graves, duras y tristes, impone consideraciones previas. La situación de la pandemia se vuelve un tema ineludible al analizar cualquier campo de la vida y de la realidad nacional e internacional. Es un fenómeno que algunos han calificado como sindemia, aludiendo a las causalidades complejas de lo biológico y sanitario, junto a las determinantes sociales, económicas y ambientales (que siempre fueron subrayadas, aunque a veces ignorada, desde la óptica de la salud pública).

Desgraciadamente, la visibilidad de estas dimensiones son elocuentes cuando debemos gestionar lo sanitario junto con otros factores, para ser eficaces y eficientes a la hora de resolver la calidad de vida de nuestros pueblos y recuperar integralmente a toda la sociedad.

Esta situación impone mirar y abordar el tema drogas con una renovada óptica no reduccionista. No drogocéntrica. En políticas de drogas, el descentramiento es una necesidad para ampliar la mirada y el horizonte, siempre

que vaya acompañada por una actitud proactiva. Sin lugar a dudas esta epidemia globalizada profundizará la necesidad de prevención y tratamiento de consumos problemáticos de sustancias, pero reafirma, una vez más, que el centro no son las sustancias sino las personas. Que esto no es solo un problema sanitario o de seguridad pública, como siempre se insiste en clave de alarma pública. Es un fenómeno social complejo, global, que exige una mirada política y un debate a fondo sin tabúes ni hipocresías.

Una síntesis muy apretada sobre algunas enseñanzas de esta pandemia:

- La evidencia científica y la ciencia han mostrado los límites inevitables del conocimiento humano, al mismo nivel que la omnipotencia por la que la civilización y este modo de producción y consumo pensaron que podíamos dominar la naturaleza. Nos creímos dioses y explotamos al máximo la naturaleza, y un bicho chiquitito, indomable, en perpetua modificación y variantes, nos tiene jaqueados. No sabemos. O sabemos poco. O vamos sabiendo a medida que investigamos.
 - Hay fenómenos biológicos, sociales, económicos, que, además de no conocerlos lo suficiente, solo se pueden abordar sin la pretensión de abatirlo totalmente. Por ejemplo, un virus y su propagación. Hemos hecho reducción de daños y gestión de riesgos con la pandemia. Pragmáticamente, todas las medidas políticas, sociales y sanitarias son de ese corte. Enfoque tan resistido absurdamente en políticas de drogas.
 - La salud pública ha demostrado, una vez más, las determinantes sociales, económicas y ambientales, y los hilos profundos de la dimensión del desarrollo humano. En sus causas y en los efectos de la postpandemia, la CEPAL ha sido contundente en el análisis de situación, y resultaría absurdo encarar políticas de drogas despegadas de esta situación endémica. No solo por las repercusiones sanitarias que ya se evidencian en salud mental y en el incremento de los consumos problemáticos de sustancias sino por los sectores vulnerables que están creciendo en la pobreza y desigualdad.
- La presencia de un Estado fuerte y presente garantiza derechos. El derecho a la salud a partir de un sistema sanitario fuerte, y de una atención adecuada que hagan verdad el Estado de bienestar comienza a ser reclamado por organismos como el FMI. El rol de una comunidad organizada, de sociedad civil activa y participativa, muestra una vez más las virtudes del trabajo en territorio. El miedo y la alarma han dominado el terreno público y, sin embargo, los mecanismos de solidaridad popular han funcionado. El mercado no ha sido la mano invisible que resuelve estos temas sino más bien ha intervenido en contra.

II. El “problema mundial de las drogas”

En abril de 2016 se celebró en Nueva York una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas para abordar el problema mundial de las drogas.

En toda la historia de la ONU, se han realizado treinta sesiones especiales por temas de altísimo interés. Tres de ellas – en 1990, 1998 y 2016 - abordaron el problema mundial de las drogas en pos de buscar soluciones y generaron sucesivos planes de acción - que fracasaron, uno tras otro, con todo éxito - para enfrentar el así denominado *problema mundial de las drogas*. En 2016, hubo algunos avances como la participación de varias agencias de ONU (ONU SIDA, PNUD, Alto Comisionado DDHH, Mujeres) y su documento final donde se refleja una apertura bien interesante:

Reconocemos que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían

afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, los cuales ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de la responsabilidad común y compartida y con el derecho internacional aplicable...

Pero el tema sigue exigiendo un debate abierto, inclusivo, sin tabúes, para avanzar en una revisión a fondo del sistema de control internacional de drogas y de las políticas públicas a nivel nacional.

II.1. Prohibicionismo y abstencionismo

El sistema internacional del control de sustancias psicoactivas está hegemonizado por un paradigma "prohibicionista", modelo que ha llevado inexorablemente a una forma predominantemente represiva, de formulación de "guerra contra las drogas" y de promoción del "abstencionismo" absoluto y dogmático en el terreno social y sanitario.

Estas ideas hegemónicas en el mundo actual (aún cuando comienzan a resquebrajarse aceleradamente), parten del supuesto de que, prohibiendo la producción, tráfico, distribución, suministro y consumo de drogas ("un mundo libre de drogas"), el problema está resuelto. Han especulado incluso con que la prohibición aumenta los costos y precios de estas mercancías y ello influye en la oferta de droga. Paradojas de los liberalismos: la escuela de Chicago con Milton Friedman y Gary Becker al frente han demostrado contundentemente esta falacia y hace mucho promueven la liberación total de este mercado. Actualmente, el mercado de drogas está regulado por la interdicción y represión, que termina, además, siendo una intervención perversa en un mercado tan competitivo.

Si bien hay consenso en promover políticas en las que el control de la oferta y de la demanda estén equilibradas, lo que ha sucedido realmente es que los presupuestos, la voluntad política y los hechos han visto desarrollar solo un enfoque de guerra, aplicación no proporcional de la justicia penal -con la criminalización de toda la cadena-, imposición de penas incluso al consumo, al punto de que, en muchos países, rige la pena de muerte para delitos vinculados a drogas.

La responsabilidad común y compartida, como principio de cooperación internacional, nunca ha sido respetada. Los países ricos del Norte siguen siendo el gran mercado consumidor que genera la demanda, y los países pobres del Sur los que, en la división internacional del trabajo, se han dedicado a la producción y elaboración primaria. Las terminales de lavado de dinero, en las que las ganancias se vuelven legales, están radicadas también en el sistema financiero -aunque no solo- de los países del Norte. Las consecuencias de ello: hemos visto un aumento de la violencia de las organizaciones criminales que se disputan mercados y rutas, pero también del Estado y las fuerzas represivas. Asistimos a la congestión de cárceles y sistemas judiciales abarrotados por delitos vinculados a las drogas y una larga violación de garantías y derechos humanos en nombre de la lucha contra "el flagelo"¹.

1 Llamativo latiguillo de corte moralista, que evita analizar la larga historia del uso de sustancias vegetales, cultural y religioso, que forman parte de la civilización y que su carácter problemático ha venido, en parte, con su mercantilización. Es cultural no solo de los pueblos originarios. Toda la civilización judeocristiana ha consagrado la vid y el vino como sagrados (y vaya si tenemos problema con el alcohol), pero además ha sostenido una concepción piadosa del "pecador/a". Se trata de una comprensión de la condición humana que como tal, tiene debilidades, placeres y goces, que, si bien algunos no están aceptados por la religión, otros forman parte de esa, nuestra condición humana. Solo el Santo Oficio de la Inquisición pretendió abatir con la flagelación de esos

Unido a ello, la única propuesta sanitaria y de prevención de consumos problemáticos consiste en la abstinencia total y absoluta. Han sido un tabú (imposible de debatir e incluir como alternativas posibles) los enfoques y prácticas de reducción de daños y gestión de riesgos que conciben el problema con una óptica vincular y pragmática. A pesar de los programas exitosos que se instrumentaron en varias ciudades europeas cuando la epidemia de heroína en la década del 80, o de la positiva evaluación de ONU SIDA del freno que significaron los programas de intercambio de jeringas en población usuaria de drogas para reducir las muertes por sobredosis o la infección de sida generalizada. En el debate en los organismos internacionales y multilaterales de drogas, ha habido una resistencia insólita a admitir el léxico, el texto, de “reducción de daños”.

II.2. Los tiempos comienzan a cambiar

Comienzan a abrirse camino enfoques y políticas alternativas. Estados Unidos, que por mucho tiempo fue el adalid del prohibicionismo, con virulencia exportadora desde que Nixon lanzó “la guerra contra las drogas” -con objetivos geopolíticos bien definidos en nuestra América Latina y el Caribe-, comenzó la apertura a otras modalidades. En 2012, los estados de Washington y Colorado -y ahora diecisiete jurisdicciones- legalizaron el uso adulto del cannabis, treinta y cuatro estados lo admiten para uso medicinal, y el Congreso discute su legalización a nivel federal.²

Además de Uruguay, Canadá se ha incorporado al club de jurisdicciones nacionales con mercado regulado; México tiene media sanción

en espera de la decisión del Senado. Varios países latinoamericanos admiten la producción y uso medicinal, habida cuenta de la regulación del cultivo de coca que ya hizo Bolivia.

A pesar de que la Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos siga con la retórica y los planes de corte belicista, que privilegia las tareas sobre narcotráfico en relación con toda la América Latina y el Caribe, y que más de cuarenta agencias dedicadas y con presupuestos abultados para la represión sigan con la misma lógica, parecería que los hechos son más contundentes, y los tabúes comienzan a caerse. Entre otras razones, porque ni la prohibición, ni la represión, ni el altísimo nivel de reclusos en las prisiones, han resuelto nada. Solo en el año 2017, Estados Unidos contabilizó setenta y un mil muertes por sobredosis por opiáceos.³

Vaya paradoja: la epidemia de consumo de opiáceos se dio a partir de la promoción engañosa de varios laboratorios que fabricaban la oxicodona y similares. Esto generó un nivel de adicción muy grande, y los usuarios no solo abusaban de eso sino que recurrían alternativamente a la heroína.

Este es el gran problema de drogas de los Estados Unidos, que muestra la importancia capital de regular los mercados - todos los mercados, y en los de sustancias psicoactivas con más razón, tanto los de circulación lícita, como opiáceos o alcohol, como los de circulación ilícita -. Significativo y novedoso fue el discurso de la representante de Estados Unidos en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas el pasado abril:

Todos los miembros de la CND saben que

“demonios” y quedó inscripta como un capítulo nefasto de la historia de la Iglesia Católica.

2 Los republicanos presionan por la legalización federal de la marihuana para garantizar la ‘libertad individual’ <https://acca.org.uy/noticias/eeuu-los-republicanos-presionan-por-la-legalizacion-federal-de-la-marihuana-para-garantizar-la-libertad-individual/>

3 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59328151>

<https://www.drugabuse.gov/es/drug-topics/trends-statistics/overdose-death-rates>

<http://www.area-documental.com/player.php?titulo=El%20crimen%20del%20siglo%20parte%201de2%20HBO>

debemos abordar los problemas que nos afectan a todos para que todos podamos beneficiarnos. Pero no podemos enfrentar los desafíos de hoy con los métodos de ayer; tenemos que modernizarnos y asegurarnos de que nuestros enfoques respondan a las tendencias actuales. En los Estados Unidos, nos enfrentamos a niveles sin precedentes de sobredosis. El 1 de abril, publicamos el plan del presidente Biden para abordar la epidemia de adicción y sobredosis, que exige soluciones modernas, como ampliar el acceso a servicios de tratamiento basados en evidencia y servicios de reducción de daños, y priorizar la equidad racial⁴.

II.3. Complejidades

El sistema internacional de fiscalización de drogas tiene ya ciento doce años. La primera reunión fue en Shanghai y se denominó Comisión del Opio. Fue convocada por China y el embajador norteamericano en Filipinas, obispo episcopal Charles Brent. China venía de padecer una verdadera epidemia de consumo de opio y de la humillación derivada de las Guerras del Opio, en las que las potencias europeas fueron las abanderadas de la libertad de comercio y de puertos. La triangulación que hacían desde los centros de producción de opio en el triángulo de Tailandia y la seda en los puertos chinos llevaron a una mezquina beligerancia de estos países contra la defensa de las autoridades chinas para frenar el ingreso y consumo masivo de opio.

Durante ciento doce años, la instrumentación del sistema internacional de fiscaliza-

ción de drogas adolece de un sesgo de tipo moralista y de una concepción dogmática. El obispo Charles Brent es el mismo que luego promovió y alentó en los años 30 la famosa “Ley Seca del Alcohol” en Estados Unidos. No parece necesario abundar en el fracaso de la prohibicionista “Ley Seca del Alcohol”, que inundó las pantallas del cine y graficó el fracaso absoluto y la generación de crimen organizado y violencia.

II.4. Honestidad intelectual y cambios

En febrero de 2016, previo a UNGASS 2016, el ex Secretario General de la ONU Dr. Kofi Annan publicó un artículo realmente provocador en el que afirmó: “Las drogas han destruido muchas vidas, pero las malas políticas han destruido muchas más. Todos queremos proteger a nuestras familias del peligro potencial de las drogas. Pero si nuestros hijos desarrollaran un problema de drogadicción, seguro que querríamos que cuidaran de ellos como pacientes que necesitan tratamiento, y no que fueran catalogados como delincuentes”

El título del artículo, publicado en el influyente Huffington Post, *Es hora de legalizar todas las drogas*, contiene, no solo el mérito de pretender influir en la asamblea que se llevó a cabo en abril sino un testimonio de la honestidad intelectual de Annan.

Al finalizar la anterior UNGASS 1998, en la que la comunidad internacional no solo pretendía liquidar, erradicar todos los cultivos de marihuana, coca y adormidera en el término de diez años, quien era el Secretario General de ONU, precisamente Kofi Annan, levantando su copa, brindó por un “mundo libre de drogas”.

Creyó realmente en esa distopía. En los diez años posteriores del Plan de Acción votado, no solo no se pudieron erradicar los cultivos, sino que crecieron y siguen creciendo a un ritmo inusitado. Solo un ejemplo contun-

⁴ 64º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes | Punto 3 del orden del día: Declaración nacional de Estados Unidos, por Regina LaBelle, directora interina de Política Nacional de Control de Drogas, 12 de abril de 2021. Disponible aquí: <https://vienna.usmission.gov/national-statement-to-cnd2021/>

dente, que se puede leer en el Informe Mundial publicado todos los años por la Oficina de la Droga y el Delito de Naciones Unidas y por la JIFE: Afganistán, ocupado militarmente en lo que podríamos llamar el *non plus ultra* de la guerra contra las drogas, sigue siendo el país con récord de exportación ilegal de amapola y opio: produce el setenta y ocho por ciento, ahora con procesos de elaboración avanzados en propio territorio, no solo exportan la materia prima.

No ha sido una guerra contra las drogas, y cito nuevamente a Kofi Annan:

A nivel internacional, la *guerra contra las drogas* no ha tenido éxito. Se estima que la prohibición global cuesta al menos 100.000 millones de dólares (90.700 millones de euros) al año, mientras que hay 300 millones de personas que consumen drogas en el mundo, contribuyendo a un mercado ilícito internacional con un volumen de 330.000 millones de dólares al año, uno de los mayores mercados de materias primas del mundo.

La prohibición ha tenido poco impacto en la oferta y demanda de drogas. (...) La prohibición no ha reducido considerablemente el consumo. Los estudios han fracasado una y otra vez a la hora de establecer un vínculo entre la dureza de las leyes sobre drogas de un país y sus niveles de consumo. La criminalización y el castigo generalizados de las personas que consumen drogas -las cárceles masificadas- significan que la guerra contra las drogas es, hasta cierto punto, una guerra contra los consumidores: una guerra contra las personas.

II.5. La necesidad de un debate político abierto, sin tabúes y multilateral

“Problema mundial de las drogas”. Así formulado, lo primero que exigen las ciencias

matemáticas, es: ¿realmente está bien planteado? Problema mal planteado es imposible de resolver. Lo segundo es saber si todo el universo invocado es realmente problemático. Lo tercero sería conocer que las soluciones planteadas hasta ahora, no sólo no lo han resuelto, sino que lo han agravado. Han agregado más problemas, valga la redundancia, donde no los debería haber.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes señala todos los años en sus informes que los calmantes opiáceos y las sustancias para calmar el dolor y usar en cuidados paliativos no están disponibles ni accesibles al ochenta y cinco por ciento de la población mundial. Un daño colateral, dijera las partes de guerra. Y no es porque estén prohibidos, ya que la Convención Única de 1961 lo estipula claramente en su Preámbulo: el cometido del sistema es garantizar el uso médico y científico de las sustancias controladas.

Una digresión interesante. Tal como lo ha señalado el amigo Ec. Francisco Thoumi⁵, un gran experto y analizador del Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas, la versión del Preámbulo de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en idioma inglés y la versión en español no dicen exactamente lo mis-

5 Francisco E. Thoumi es Economista de la Universidad de Los Andes (Bogotá, 1963), con un doctorado (Ph.D) en Economía de la Universidad de Minnesota (1973). Fue Miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas (desde abril 2012 hasta abril 2020) y del Comité de Asesores Científicos del Informe Mundial sobre las Drogas de las Naciones Unidas (desde 2015).

<https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/6/la-evolucion-hacia-una-perspectiva-humanista-en-las-politicas-de-drogas-de-las-naciones-unidas/>

“Medicina, ciencia e interpretación de las convenciones internacionales de drogas: ¿Será que el emperador está desnudo?

https://www.researchgate.net/publication/313267989_Medicina_ciencia_e_interpretacion_de_las_convenciones_internacionales_de_drogas_Sera_que_el_emperador_esta_desnudo

mo. Por un lado, la versión inglesa señala: “The Parties, Concerned with the health and welfare of mankind”, mientras que, por el otro lado, la versión en español indica: “Las partes, preocupadas por la salud física y moral de la humanidad”. Más que un error, en mi opinión se trata de un *lapsus*, un acto fallido muy significativo sobre el real fondo de la cuestión: es más un problema moralista que de salud pública

II.6. La Guerra no ha terminado. Pero hay una luz en el camino

Uruguay y Canadá ya son jurisdicciones nacionales donde rige el mercado regulado del cannabis. Ya mencionamos la situación en Estados Unidos, con dieciséis estados y el Distrito de Columbia, que legislaron y regularon el uso adulto o recreativo de la marihuana y tiene ya treinta y cuatro estados con uso medicinal. En el Congreso de Estados Unidos se discute una ley federal que legalice definitivamente el cannabis a nivel nacional. En México hay media sanción para legalizarlo. En India y Sudáfrica hay una apertura y un uso del cannabis tolerado. Hay ahora un debate mundial sobre la regulación del cannabis y también de otras sustancias. Se promueven leyes sobre la descriminalización de la posesión personal de drogas, entre otras cosas, para resolver los problemas penitenciarios. Hay un renovado interés de la necesidad de reforzar los sistemas de salud que, de una buena vez por todas, ofrezcan tratamiento accesible a todos los niveles para el uso problemático de drogas. Es un derecho humano vulnerado, como lo es también el hacinamiento de todas las cárceles de las Américas, y el debate para una reforma del sistema penitenciario que va inexorablemente de la mano junto a políticas de drogas mas humanizadas.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó para UNGASS

2016 un documento que debe ser analizado e incorporado al debate y la reflexión del tema⁶:

El PNUD ha reconocido que en América Latina, por ejemplo, las políticas que se enfocan predominantemente en la represión, en mayores sanciones y el uso de la fuerza han aumentado la violencia letal y el abuso de la policía, han impulsado respuestas agresivas de organizaciones criminales y han provocado su fractura y dispersión geográfica. Los esfuerzos exitosos de interdicción, el arresto o extradición de líderes de carteles de drogas y la destrucción de carteles han conducido a mayores niveles de violencia, puesto que los actores que permanecen activos compiten por el control de su cuota del mercado.

Como también lo ha señalado la ONUDD, los esfuerzos para controlar el suministro de drogas no lo han eliminado. En lugar de ello, la presión para aplicar medidas restrictivas en un área de producción o en una ruta de tránsito las desplaza hacia nuevas áreas geográficas y comunidades, así como el delito, la violencia y la desestabilización asociados. Los países de tránsito frecuentemente experimentan un aumento en el consumo de drogas, lo que a su vez puede conducir a una mayor. El uso excesivo de mecanismos de justicia penal, la desproporción de las penas de reclusión por delitos relacionados con las drogas y la aplicación de leyes de sentencia mínimas obligatorias, han contribuido a sobrecargar los sistemas judiciales y penitenciarios minando su capacidad de impartir justicia y apoyar la rehabilitación. La falta de penas alternativas al encarcelamiento y de mecanismos de reinserción, y el uso excesivo de la prisión preventiva han contribuido, en muchas instancias, a la

⁶ UNGASS 2016, Políticas de control de drogas y desarrollo humano. Junio de 2015. PNUD. <https://www1.undp.org>

superpoblación de las prisiones, facilitando los abusos contra los derechos humanos, así como las conexiones con las redes del crimen organizado dentro de la prisión.

II.8. UNGASS 2016: apertura de gran importancia

Un bloque latinoamericano que coordinó sus acciones (México, Guatemala, Ecuador, Colombia y Uruguay) promovió en UNGASS 2016 la necesidad de un debate amplio, abierto e inclusivo y sin tabúes para avanzar. Los resultados se vieron en parte reflejados en el documento final de ese evento, con algunos consensos que admiten la posibilidad de que los Estados puedan resolver los problemas de acuerdo a su situación singular, específica y soberana. En dicha oportunidad, fue posible contar con excelentes aportes, por primera vez, de agencias de la ONU a las que no les concierne específicamente el denominado “problema drogas”, pero son miradas inclusivas de enorme importancia. Los aportes del PNUD, del Consejo de DDHH, de ONU SIDA y ONU Mujeres se sumaron como insumos imprescindibles para descentrar el enfoque dogmático.

El bloque latinoamericano tuvo su proceso. Principalmente con los debates que se dieron a partir de 2010 en la OEA con la elaboración de una Nueva Estrategia Hemisférica sobre Drogas y del sustancial Informe sobre Drogas en las Américas, que fue encomendado por la Cumbre de Jefes y Jefas de Estado celebrada en 2012 en Cartagena de Indias.

III. Uruguay y el mercado regulado del cannabis. Ley 19.172.

III.1. Creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)

Esta iniciativa, que fue sancionada por el

Poder Legislativo en diciembre del 2013 luego de un interesante debate parlamentario, terminó sancionando la Ley 19172, sin duda la más revolucionaria de todas.

Resulta imposible comprender esto sin los antecedentes en varios planos de las políticas de drogas. Desde 1974, en virtud del Decreto Ley 14194, Uruguay no tiene penalizada la tenencia de drogas para uso personal, de ningún tipo de drogas. Por otra parte, Uruguay tiene una tradición estatista en varios planos y una solución progresista en muchos temas. Ya en el siglo pasado, la prostitución dejó de ser actividad clandestina a ser legal y supervisada por Ministerio de Salud Pública. El juego de la quiniela se estatizó y durante varias décadas (hasta el empuje neoliberal de los años 90) había monopolio estatal de las bebidas alcohólicas destiladas. La Ley 19172 de Regulación y Control del Cannabis se sancionó en diciembre del 2013, luego de una intensa movilización social, políticas de juventudes y movimiento cannábico, coincidentes con movilizaciones sociales y sanción de leyes de la nueva agenda de derechos: interrupción voluntaria del embarazo, matrimonio igualitario con todos los derechos, leyes de igualdad de género, raza y para personas discapacitadas.

En el período anterior a los gobiernos del Frente Amplio, se habían realizado avances importantes en materia de programas de reducción de daños y de la legislación sobre el lavado de dinero. En la división internacional del mercado global de drogas, Uruguay ocupó un rol muy específico: dada la desregulación del mercado financiero y del imperio del secreto bancario de los años 90, el país se convirtió en un productor de Sociedades Anónimas Financieras de Inversión, cuyas peculiaridades para el lavado de dinero fueron ampliamente demostradas.⁷

⁷ <http://celiv.untref.edu.ar/descargas/GabrielTenenbaumDocumentoDeTrabajoCompleto.pdf>

Fue de sabiduría política y pretensión de continuidad institucional conservar esos avances sin renunciar al programa propio, en vez de tener espíritu refundacional.

II.2. Instituto de Regulación y Control del Cannabis

La Ley 19172 creó el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) que es dirigido por una Junta Nacional integrada por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud Pública y la Secretaría Nacional de Drogas. Este instituto gestiona y contempla tres capítulos del control y acceso al cannabis legal: cannabis de uso adulto, cannabis de uso medicinal y explotación industrial del cáñamo.

El acceso legal al cannabis de uso adulto se hace por tres vías: los autocultivadores -están permitidas hasta seis plantas por hogar-; los clubes cannabicos -que pueden tener de quince a cuarenta y cinco socios, y cultivar en forma cooperativa-; y los adquirentes de uso habitual. Para esta última modalidad, los usuarios deben registrarse previamente, y sus datos son incorporados como dato sensible según la Ley de Habeas Datas, encriptados, y solo se tiene acceso a esa información con orden de juez competente. La red de suministro prevista por la ley son las farmacias comunitarias, y el adquirente puede retirar hasta cuarenta gramos mensuales, a razón de diez semanales.

El cannabis legal tiene genética identificable, control de calidad, precio fijado por el IRCCA, con licencias de producción otorgadas también por este instituto, y hasta el momento se han producido y distribuido cuatro modalidades: dos de tipo "indica" y dos de tipo "sativa", con porcentajes de THC y CBD equilibrados - 5% y 9% de THC y 6 y 7% de CBD -. La ley prohíbe la exhibición de los productos, y está obviamente prohibido para

menores; tampoco está permitida la publicidad ni la competencia de precios o porcentajes de THC.

La recaudación por las licencias de producción del cannabis de uso adulto, medicinal y cáñamo integran un fondo que está destinado a financiar el IRCCA y, asimismo, a los planes educativos, de prevención y tratamiento de drogas. Actualmente, se han registrado en las tres modalidades de acceso legal más de sesenta mil uruguayos y uruguayas⁸; personas que no recurren, ahora, al mercado ilícito, es decir, que no van a las bocas de venta de drogas. Esto generó un agravio al mercado del narcotráfico.

La ley prevé, además, la evaluación permanente del mercado regulado respecto a varias variables y dimensiones del tema, que es ejecutada por la Unidad de Evaluación del MSP y del Observatorio Uruguayo de Drogas. Colaboró en este proceso de evaluación Monitor Cannabis, organización civil vinculada a la Facultad de Ciencias Sociales que elaboró varios informes sobre el mercado regulado.

El desarrollo de la investigación científica y las licencias otorgadas para el cannabis medicinal, han mostrado otra faceta del mercado legal: el beneficio para la salud que el prohibicionismo siempre ocultó. Pero, además, han contribuido a la creación de varios puestos de trabajo para el cultivo y elaboración de productos, así como un ingreso creciente de divisas por la exportación de plantas, cogoyos, CBD y productos.⁹

III.3. La regulación del mercado de cannabis en Uruguay: una larga construcción política y técnica

No fue un arrebató ni una improvisación. Actualmente, es una institucionalidad po-

⁸ www.ircca.gub.uy

⁹ Para conocer toda la legislación e información recomendando recurrir a la página web: www.ircca.gub.uy

tente, que no depende ahora del gobierno de turno, que se ha transformado en política de estado, porque es la expresión de una política nacional desarrollada con una concepción y modelo de avanzada; de un posicionamiento crítico a nivel internacional que desafió el statu quo dogmático y hegemónico del enfoque prohibicionista y de guerra contra las drogas. Es una política de Estado.

Fue un largo trayecto de construcción política y social a partir de los logros conquistados en el plano de la Red de Atención en Drogas, de los programas de reducción de daños desplegados por la sociedad civil, de investigaciones del Observatorio Uruguayo de Drogas, de la creación de Juzgados y Fiscalías especializadas en Crimen Organizado, de la Secretaria Antilavado y del Fondo de Bienes Decomisados.

Uruguay tuvo un rol decisivo en la construcción de la Estrategia Hemisférica de la CICAD OEA y en el funcionamiento del Mecanismo de Evaluación Multilateral de OEA. Promovió instancias regionales sobre política de drogas en el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC, y se desplegó la cooperación internacional y regional.

En la Sexta Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena de Indias en el año 2012, le encargaron a la Organización de los Estados Americanos la elaboración del Informe sobre Drogas en las Américas, y Uruguay colaboró activamente en su construcción junto a otros Estados y expertos de la sociedad civil. Un avance en el debate y el consenso interamericano que ha sido ocultado como tal pero que tiene una vigencia total.¹⁰

En la 43^o Asamblea General de OEA celebrada en Antigua, Guatemala, fue aproba-

do dicho Informe y se emitió la importante “Declaración de Antigua”, que dice:

RECONOCIENDO que las experiencias y nuevos enfoques que distintos gobiernos y sociedades han desarrollado en relación al problema mundial de las drogas pueden ser fuente de aprendizaje global para la evolución de las actuales políticas de drogas, particularmente cuando consideran a la persona humana, su entorno, la inclusión social y la dignidad humana, bajo criterios para mitigar los impactos negativos del uso indebido de las drogas, tomando en cuenta los principios contenidos en los instrumentos internacionales vigentes, incluidas las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas y los instrumentos internacionales de derechos humanos¹¹

Fueron algunos de los antecedentes, camino a la formación del bloque latinoamericano, que, junto a otros Estados, lograron avances importantes en UNGASS 2016.

IV. Drogas y Derechos Humanos

Uruguay ha sido elegido, por sexta vez consecutiva desde el año 2008, como Estado miembro de la Comisión de Estupefacientes para el periodo 2020-2023 en el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Es un reconocimiento a un dilatado esfuerzo que tuvo otros protagonistas, con los que se impulsaron algunos principios fundamentales y promovieron la necesidad de dar pasos soberanos en medio del pantano prohibicionista.

Uruguay debutó en la Comisión de Estupefacientes en 2008. En esa sesión, promovió un Proyecto de Declaración sobre debida integración de los instrumentos de DDHH

10 Informes sobre Drogas de la OEA. <https://www.oas.org/docs/publications/layoutpubgagdrogas-esp-29-9.pdf>
http://filesserver.idpc.net/library/Informe-OEA_El-problema-de-las-drogas-en-las-Américas.pdf

11 https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010

con la política de fiscalización de drogas. Fue una batalla política y diplomática muy dura que llevó al extremo de solicitar votación en el pleno de la Comisión, lo que rompe la tradición del consenso de Viena. Fue copatrocinada por Argentina, Bolivia, Suiza, y luego la Unión Europea. Generó, para nuestra sorpresa, una resistencia insólita, que llegó a un obstruccionismo persistente de varios Estados, partidarios del enfoque prohibicionista, quienes no estaban dispuestos a admitir la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en el tema drogas.

La Resolución 51/12 de CND 2008 fue finalmente aprobada¹². A partir de ese hito, se instalaron el relato y los textos que hoy se construyen en este plano, los que incorporaron definitivamente esta óptica de DDHH.

V. Epílogo y prólogo de una nueva época

El Documento Final de UNGASS, Asamblea General Extraordinaria de NNUU, celebrada en Nueva York de abril del 2016, además de incorporar definitivamente conceptos fundamentales en materia de Derechos Humanos, Salud Pública y Desarrollo Humano Sustentable, afirma:

Acogemos con beneplácito la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y observamos que los esfuerzos encaminados a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas son complementarios y se refuerzan mutuamente; Reconocemos que, como parte de un enfoque amplio, integrado y equilibrado para abordar y contrarrestar el problema mun-

dial de las drogas, debería prestarse la atención adecuada a las personas, las familias, las comunidades y la sociedad en general, con miras a promover y proteger la salud, seguridad y bienestar de toda la humanidad; Reconocemos la importancia de incorporar adecuadamente las perspectivas de género y de edad en los programas y políticas relacionados con las drogas;

Reconocemos que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, los cuales ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de la responsabilidad común y compartida y con el derecho internacional aplicable¹³

En el Segmento de Alto Nivel del 58 Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes (Viena 2015), previo a UNGASS 2016, formulamos una serie de preguntas, algunas de las cuales, y a pesar de los avances, siguen vigentes como parte de un debate en la sociedad, el sistema político y los organismos multilaterales:

Tenemos el desafío de ser más efectivos, eficientes y humanos. No siempre tenemos el coraje de mirar la realidad de frente y sin autocomplacencia. El pensamiento único, dogmático, a veces moralista, otras veces pseudocientífico y poco abierto a las buenas prácticas, dominan el panorama. Corremos el riesgo de una nueva frustración si UNGASS 2016 no tiene el coraje de admitir

12 http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2008/03/Comunicado-51_sesionONU.pdf
http://fileserv.idpc.net/library/IDPC_CND_BP08_ES.pdf

13 Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, celebrado en 2016, "Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas"; <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

que hay diversidad de enfoques, de miradas diferentes, de nuevas experiencias y de un rumor que recorre el mundo entero: ¿Estamos verdaderamente cumpliendo con la integridad de las políticas? ¿Son efectivamente equilibradas? ¿No es una evidencia que los fondos dedicados al control de la oferta y el peso de la estrategia están en lo punitivo? ¿Se respetan los DDHH cuando ofensas menores, incluso el consumo, se penalizan hasta con pena de muerte? ¿O cuando se practican las internaciones compulsivas y los campos de trabajo forzado para adictos? ¿Podremos al menos pensar acercarnos al diálogo sobre otro tipo de regulación? ¿Seguiremos aceptando que la responsabilidad es común, pero compartida en forma no equitativa, que algunos costos humanos, económicos y sociales están diferenciados y pesan en los más pobres? ¿Que en los países de producción y de tránsito se despliega con más intensidad la violencia, a pesar de que el consumo de drogas es muy bajo, y la demanda de consumo y las terminales del lavado de dinero siguen la ruta hacia el Norte? ¿Seguiremos aceptando una interpretación flexible de las Convenciones en un sentido represivo: porque hay Estados que las interpretan aplicando pena de muerte? ¿Verdaderamente se custodian y garantizan el derecho a la salud y la seguridad humana con políticas que incrementan la violencia y castigan por igual a toda la cadena de las drogas? ¿Continuaremos hablando de tratamientos cuando es notorio que el derecho a la salud no está contemplado en la mayoría de los sistemas de salud, que el enfoque religioso no es aceptable como base científica? ¿Seguiremos negándonos siquiera a mencionar el término y el enfoque de reducción de riesgos y daños, como en si estuviéramos en la Inquisición, negándonos a aceptar que los programas de intercambio de jeringas y los espacios de venopunción asistida fueron una respuesta humanitaria y

eficaz para el embate de heroína de los años 80? (Intervención del Emb. Milton Romani, Jefe de la Delegación de Uruguay ante CND NNUU 2015)”.