



DIALOGO INFORMAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

**Una iniciativa del Transnational Institute (TNI) y la Oficina
en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA)**

Uruguay, Abril 2-3 del 2013

Contenido

Introducción	3
Presentación.....	4
Sesión I: Propuesta uruguaya para la regulación del cannabis: dilemas y desafíos	4
Debate	6
Sesión II: Los actuales modelos de regulación: Estados Unidos, España y los Países Bajos.....	9
Debate	12
Sesión III: El fino arte de la regulación: el monopolio estatal frente al mercado autorregulado - ¿Qué funciona mejor y para quién?	13
Debate	16
Sesión IV: Cómo lidiar con las diferencias transfronterizas y la movilidad del mercado.....	18
Debate	19
Sesión V: Las tensiones entre la regulación del cannabis y los tratados internacionales de fiscalización de drogas: ¿Qué opciones tienen los Gobiernos?	20
Debate	22
Sesión VI: Reformas del cannabis en curso en América Latina	23
Debate	25
Sesión VII: Estrategia y vías para la reforma: los escenarios y los próximos pasos.....	26
Debate	27

Introducción

La novena reunión del Diálogo Informal sobre Políticas de Drogas en América Latina, una iniciativa de *Washington Office on Latin America (WOLA)* y *Transnational Institute (TNI)*, tuvo lugar en el hotel del Lago, en el departamento de Maldonado, Uruguay. Para su realización, contó con el apoyo de la Junta Nacional de Drogas, el Friederich Ebert Stiftung y la Intendencia de Maldonado del Uruguay.

Los dos días de diálogo se estructuraron en torno a siete sesiones, centradas en distintos “dilemas de la regulación del mercado de cannabis”: (1) Propuesta uruguaya para la regulación del cannabis: dilemas y desafíos. (2) Los actuales modelos de regulación: Estados Unidos, España y los Países Bajos. (3) El fino arte de la regulación: el monopolio estatal frente al mercado autorregulado - ¿Qué funciona mejor y para quién? (4) Cómo lidiar con las diferencias transfronterizas y la movilidad del mercado. (5) Las tensiones entre la regulación del cannabis y los tratados internacionales de fiscalización de drogas: ¿Qué opciones tienen los Gobiernos? (6) Reformas del cannabis en curso en América Latina. (7) Estrategia y vías para la reforma: los escenarios y los próximos pasos.

Como todos los años, la reunión se rigió por las reglas de *Chatham House* con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad. Por lo tanto, en el presente informe se garantiza el anonimato en las opiniones y se omite información clave que pueda dejar expuesta la identidad de los participantes.

Para fomentar y ordenar el intercambio en cada sesión, se le pidió a un conjunto de participantes que realizaran una breve introducción temática en cada una de las sesiones, a modo de disparador, y a continuación se abrió el diálogo entre los presentes. Este informe pretende brindar una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro, así como señalar los interrogantes y desafíos identificados por los participantes en torno a los *dilemas de la regulación del mercado de cannabis*. No obstante, cabe decir que las opiniones plasmadas no representan necesariamente la opinión mayoritaria de los presentes en el acto.

Presentación

La jornada comienza con un agradecimiento a las instituciones locales que han dado su apoyo para la realización del evento, y a la presencia de los invitados. A continuación se explican las reglas de funcionamiento y se presenta el programa previsto para los Diálogos.

Los representantes locales destacan esta instancia como una gran oportunidad para aprender. Frente al diagnóstico del rotundo fracaso de la prohibición, nos encontramos ante la obligación de actuar. Este tipo de discusiones nos ayudan a ensayar caminos posibles, “sin dogmatismos ni eslóganes fáciles”. Respecto al caso uruguayo, el diferencial es que se ha llegado a elaborar un proyecto de ley y existe la voluntad política de discutirlo seriamente en el corto plazo. Esta instancia se entiende como un paso más en este proceso de discusión “seria, profunda y preocupada” de la reforma de las políticas de drogas, en el que los actores e instituciones convocantes están comprometidos.

Sesión I: Propuesta uruguaya para la regulación del cannabis: dilemas y desafíos

La primera sesión estuvo dedicada a la presentación de la propuesta uruguaya para la regulación del cannabis.

Un representante del poder ejecutivo uruguayo destaca que el enfoque general de la propuesta es el de “la afectación directa de las políticas de drogas en la seguridad y la salud pública”. Esta iniciativa se inscribe en un marco general de reforma de las políticas de drogas en Uruguay que “busca tomar como enfoque la salud pública”. Se entiende que ninguna sustancia debe estar “desregulada”, y por eso se ha trabajado mucho en la regulación del tabaco, y se está avanzando con el alcohol y con el cannabis. “El mercado ilegal está fundamentalmente desregulado”. Así, la aprobación de la ley de regulación del cannabis es un paso necesario, aunque no suficiente, para la consolidación de una política que tiene, como objetivos centrales: i) la lucha contra el narcotráfico. ii) Política sanitaria eficaz y eficiente en reducción de riesgos y daños vinculados a un consumo de cannabis creciente.

Consecuentemente, el eje vertebral del proyecto enviado por el ejecutivo, “de artículo único”, apunta a arrebatar los recursos económicos en los que se sustenta el narcotráfico. En efecto, a nivel de las tasas de prevalencia de la población de entre 14 y 64 años en Uruguay, la sustancia ilegal por lejos más consumida es la marihuana; lo hace al rededor del 14% de la población. La cantidad de personas que consumen otro tipo de sustancia ilegal es realmente marginal frente al cannabis: sólo un 1% ha consumido cocaína, y un 0,8% pasta base (cifra que incluso se encuentra dentro del “error estadístico”). En el mundo, el consumo de cannabis representa alrededor del 80% del consumo de drogas ilícitas, y en Uruguay probablemente más. ¿De qué modos impacta el narcotráfico en la sociedad uruguaya en términos de seguridad y convivencia?

En Uruguay, se multiplicaron por 3 los procedimientos de interdicción en materia de control de la oferta de drogas. Entre 2001 y 2011 se incautó sustancialmente más, en particular de

marihuana. En el 2011 se llegó a incautar un 10% de la cantidad total estimada consumida en el país.

Sin embargo, a pesar de los crecientes esfuerzos en términos de control, el consumo siguió aumentando. En particular, entre el 2001 y 2011 aumentó un 126%.

Por último, en los últimos 5 años hemos corroborado un aumento sistemático de delitos que eran desconocidos en el Uruguay, como el ajuste de cuentas y sicariato, vinculado a disputas territoriales entre grupos criminales.

Este proyecto fue enviado a fines del 2012 por el Poder Ejecutivo a la Comisión de Adicciones del Poder Legislativo, que ya se encontraba discutiendo un proyecto complementario. Un equipo de legisladores del partido de gobierno, el Frente Amplio, sintetizó ambos y presentó a la oposición una propuesta de ley de 36 artículos en total, en noviembre del 2012. Los principales elementos de este proyecto son:

1. Descripción de los usos que se le puede dar al cannabis: recreativo, medicinal, científico, productivo/industrial
2. Creación en la órbita del poder ejecutivo del Instituto de Regulación y Control del cannabis para los aspectos productivos, de consumo y de la salud de los usuarios (educativo y prevención).
3. El instituto habilitará permisos para la producción (de cannabis industrial *-cáñamo-* y psicoactivo), el abastecimiento personal y la comercialización.
4. Para el abastecimiento personal de cannabis psicoactivo, se integran los modelos de autocultivo, clubes de membresía (ambos con tope de hasta 6 plantas) y compra en tiendas autorizadas (hasta 40 gramos). El denominador común de estos elementos es el registro en el Instituto. Este dato es protegido, declarado como sensible - *Habeas Data*-.
5. Mediante autorización previa del Ministerio de Salud Pública, se podrá acceder a cannabis para su consumo medicinal.
6. Establece una normativa análoga al control del tabaco respecto a la prohibición de su uso en espacios públicos y de las publicidades con fines de promoción.
7. Mantiene las actuales penas para la venta a menores y la producción sin permiso (de 20 meses a 10 años de penitenciaría).
8. No podrán conducirse vehículos ni realizarse actividades de riesgo bajo efecto del cannabis.

Asimismo se hace énfasis en que el Instituto de Regulación y Control del cannabis es una herramienta, similar a los modelos locales de regulación del mercado de la carne o el vino, para que el poder ejecutivo defina cuál es la política a desarrollar en cada uno de los niveles: productivo, comercialización y uso. “El proyecto habilita un marco normativo de desarrollo de una nueva política, pero no debemos confundirla con la política”.

Por otro lado, se identifican dos “cabos sueltos remanentes” del proyecto de ley para la discusión parlamentaria. Por un lado, el cómo invertir los potenciales recursos de la regulación; si se destinan a rentas generales, a fortalecer el propio instituto o a la educación y salud. El

segundo refiere a en qué órbita, dentro del Poder Ejecutivo, se colocará el instituto, si en la del Ministerio de Salud Pública o de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Respecto a la viabilidad política del proyecto, una autocrítica necesaria como partido de gobierno refiere a los procedimientos en la discusión y en la presentación pública de la propuesta. La pluralidad de discursos, por momentos poco claros e incluso contradictorios de los propios actores de gobierno, generó lugar a equívocos y retracción de sectores de la población y de la oposición, que venía participando en la propuesta de autocultivo de la Comisión legislativa. Por otro lado, como aspecto positivo se considera que se arribó a un mejor proyecto, por su integralidad y alcance, y en general se logró una jerarquización del tema en el ámbito público.

De aquí a julio-agosto (cuando se prevé que termine el proceso de aprobación del proyecto) será necesario construir la viabilidad política del nuevo modelo, tanto a la interna del Frente Amplio como con los partidos de oposición. Para ello, se destaca que la aprobación de este proyecto implica un cambio cultural profundo, donde hay que administrar tres líneas argumentativas: i) narcotráfico; ii) veta sanitaria; (iii) ampliación de derechos. Esta última línea argumental es la menos jerarquizada públicamente, porque se entiende que no existe aún un “consenso cultural” claro que logre visualizar al consumo de marihuana como una cuestión de libertades individuales, jerarquizando los derechos de los ciudadanos que la usan. En este sentido, se entiende que es una ley vanguardista y que a nivel argumental hay que tener mucho tacto para que no se entienda como una medida “pro droga”.

Debate

La presentación del proyecto dio lugar a 4 líneas de discusión. En primer lugar, se debatió la adecuación del carácter monopólico o no del Estado en la regulación prevista. En segundo lugar, el rol de los registros y sus posibles consecuencias no intencionales para la reducción del mercado negro. En tercer lugar, se discutió el tipo de argumentación efectiva para justificar la reforma. En cuarto lugar, cómo entender, en el marco argumental planteado por el gobierno uruguayo, que la medida se enfoque exclusivamente en el cannabis, excluyendo a otras drogas ilegales.

Respecto al primer punto - monopolio estatal -, se apunta que tal como expresa la exposición de motivos del proyecto, la filosofía detrás del proyecto es que “a lo largo de la historia, la humanidad a mercantilizado un conjunto de bienes, entre ellas las sustancias que tienen el poder de alterar la conciencia”; Lo que el proyecto busca es “desmercantilizar la marihuana, sacarle su valor de cambio”. Bajo esta filosofía, en términos prácticos, podrán habilitarse empresas privadas en cualquiera de los eslabones -producción, distribución y expendio-, pero el espíritu es que en ningún caso se regirán bajo las leyes del libre comercio.

Más específicamente, se plantea que el carácter monopólico de parte del poder ejecutivo, pasa por la regulación y la administración de licencias; “como en el caso de la pesca o las telecomunicaciones”. Las licencias podrán ser asignadas tanto a privados como a públicos. Este es un sistema flexible que permite potencialmente “pasar de un modelo a otro”, en la medida

que las licencias se renueven o no. Así, “en algunos periodos de tiempo los privados pueden tener participación y en otros no”. El volumen de la producción será “acotado y definido” por el Instituto, basado en la estimación del consumo existente en el Uruguay, con el objetivo de prevenir fugas hacia la región. Asimismo, todo lo producido será comprado por el Estado, para luego ser distribuido hacia los establecimientos de expendio. Este régimen -técnicamente, cuando existen varios vendedores y un único comprador se habla de un monopsonio- permite mayor control sobre el precio y la cantidad total producida.

Ante esta indefinición técnica (estrictamente no es un monopolio), se cuestiona a nivel comunicativo qué tan conveniente es hablar de monopolio estatal, dado que es un término muy cargado ideológicamente y que por sí solo ha levantado críticas.

En otro orden, se cuestiona cómo operará la regulación del mercado de semillas y se plantean algunas dudas respecto al ser muy restrictivos en términos de su variedad. Al igual que en el caso de los tomates, ¿“cuál es el fundamento de restringir la libertad de alguien que decide cultivar los tomates de su abuelo y no la variedad Marmán, por ejemplo”? Las variedades no son sólo una cuestión de gustos, también existe variación de los efectos que provocan, los organismos son distintos, y hay usuarios que la utilizan con fines muy específicos –dormir por las noches, estar con amigos, etc.-.

Para efectivamente evitar la mercantilización del cannabis hay que tener mucho cuidado respecto a quién será el encargado de proveerlo. Los únicos que ya lo hacen legalmente son unas pocas empresas de industrias farmacéuticas con destino al mercado medicinal. Si se encarga a ellos, y este modelo se toma en otros países, “podríamos acabar en una situación donde 4 o 5 empresas del sector farmacéutico produjeran toda la marihuana de uso recreativo del mundo. Esto sería un monopolio, y no del Estado precisamente”.

Por ejemplo, volviendo al caso de las semillas, mucho se ha hablado de la transformación genética de las semillas en los últimos años. Sin embargo, lo que ha variado es la estrategia publicitaria de las empresas. En País Vasco se han realizado análisis de las semillas utilizadas para cultivo y nunca han conseguido alguna de más de un 13 o 14% de THC, ni siquiera aquellas que son publicitadas como de 25%.

Respecto al rol de los registros y sus posibles consecuencias no intencionales para la reducción del mercado negro, se cuestiona el fundamento de los registros a consumidores. Existen dudas respecto a quién sería el responsable de llevar adelante estos registros. Se argumenta, por un lado, que para el consumo de la mayoría de los bienes y servicios se utiliza un registro y esto no resulta problemático para las personas. Por otro lado, el sistema de registros se justifica debido a que el status jurídico internacional del cannabis no es igual al del alcohol y el tabaco. Quizá en el mediano plazo no sean necesarias mayores restricciones que respecto a esta sustancia, pero en el corto plazo para evitar conflictos internacionales es importante intentar restringir las posibilidades de tráfico. A eso apunta el registro. De todos modos, se confía en que los incentivos para participar en el mercado regulado serán más altos, fundamentalmente por la calidad de la sustancia. Por otro lado, el registro es también una garantía de transparencia para los propios usuarios y cultivadores, de no ser narcotraficante.

Asimismo, se plantea que en los primeros años posteriores a la prohibición del alcohol en muchas zonas de Canadá y Estados Unidos el paso al mercado legal también estuvo sujeto al otorgamiento de licencias para usuarios, que podían ser retiradas por distintas razones. Con este punto se ilustra el hecho de que Uruguay tiene mucho que aprender de la historia, y en particular del proceso de regulación del alcohol para este camino de regulación del cannabis.

El tercer núcleo de discusión fueron las líneas argumentales a seguir para la justificación del proyecto. En primer lugar, se pide mayor especificidad respecto a las variables que constatan el fracaso del prohibicionismo como modelo de regulación de drogas; ¿sobre qué aspectos específicos aspira intervenir el proyecto y cuál es el grado de alcance esperado?

Se considera que los tres aspectos claros de fracaso del prohibicionismo han sido: a nivel de la salud pública, la cantidad de usuarios de drogas no ha disminuido y hoy existen obstáculos importantes para mejorar su salud –desafiliación institucional, control de las sustancias, separación de mercados-. A nivel de seguridad pública, la cantidad de muertes asociadas al narcotráfico en América Latina y la poca efectividad del gasto para la represión de la oferta de drogas. Algunos participantes destacan que a nivel de la ciudadanía es el argumento de la salud, más que el de la seguridad el más efectivo, ya que existe cierta indiferencia respecto a la violencia asociada al narcotráfico. También se menciona la posibilidad de comparar con daños y riesgos respecto a otras drogas legales, para justificar las estrategias de reducción de riesgos y daños. Complementariamente, se llama la atención sobre la necesidad de completar el argumento del fracaso con ejemplos concretos de sus efectos en la vida cotidiana de las personas y no solo desde lo estadístico. Esto sirve, por un lado, para crear conciencia y hacer más reales dichos costos y, por otro, para apelar al aspecto emocional de la persuasión y no sólo a lo racional. También se destaca como necesario mostrar cuáles son los potenciales beneficios de la regulación para los sectores no directamente vinculados al uso de cannabis y a los políticos en general, de modo de ampliar la base de apoyo al proyecto.

Por último, se discute que en este tema hay que ser particularmente cuidadoso con los prejuicios de la gente. Hay que ser conscientes de que para muchos aún hoy, plantearse la necesidad de cambiar las leyes de drogas es prácticamente sinónimo de estar a favor de su consumo. Asimismo “los prejuicios generan votos y hay que lidiar con eso en una democracia”. La clave entonces es no dar ningún argumento que dé a entender que se esté fomentando el consumo sino su control y regulación.

Desde una línea argumental diferente, también se destacó la necesidad de complementar los cambios a nivel legal con el trabajo a nivel cultural y, más específicamente, se realzó la importancia de desestigmatizar a los usuarios de cannabis para la construcción de una sociedad verdaderamente democrática.

Un último punto discutido en esta sesión, fue cómo justificar que la medida uruguaya se enfoque exclusivamente en el cannabis, excluyendo a otras drogas ilegales, si el fin último es la lucha contra el narcotráfico. ¿Ante el diagnóstico de que el sistema prohibicionista fracasó, cómo se justifica darle un tratamiento jurídico diferente al cannabis respecto al resto de las drogas? Una salida discutida fue la posibilidad de progresividad del proyecto de reforma. El comenzar con el cannabis se justifica por la dimensión cuantitativa de su consumo; Por su participación en el mercado la marihuana es una de las principales fuentes de recursos. Por

otro lado, Uruguay es un país muy chico, débil en el concierto internacional. Actualmente, la controversia de presentar la regulación de todas las drogas es una brecha que no parece salvable para el país en solitario.

Otra discusión relacionada a la progresividad de la reforma pasó por si lo más estratégico es aspirar a la mínima –autocultivo– o a la máxima, como en el proyecto actual. La respuesta ensayada pasa por “cómo definimos el problema”. Para el presidente uruguayo, el principal problema es el de la violencia y convivencia, que él asocia al narcotráfico. Para enfrentarlo, se busca atacar su base económica, que es el cannabis por su mayor consumo. El autocultivo le da respuesta a una porción muy pequeña del mercado. Si bien con el autocultivo se avanza desde la perspectiva de derechos, es muy limitado su impacto en el mercado.

Sesión II: Los actuales modelos de regulación: Estados Unidos, España y los Países Bajos

La segunda sesión inicia con un breve relato de la experiencia de Colorado, Estados Unidos (EEUU), donde fue recientemente aprobada la iniciativa para regular el uso recreativo de marihuana de mayores de 21 años. Este ha sido un avance clave para el giro de las políticas de drogas; ¿Cómo fue posible?

En primer lugar, hay que destacar que ya se estaba implementando un sistema robusto y controlado de uso medicinal del cannabis desde varios años atrás. Esto colaboró a que la gente no viera este paso como un gran salto al vacío, y de hecho eran familiares los locales de venta de marihuana en la ciudad. En segundo lugar, a nivel argumental en la campaña pública se hizo mucho énfasis en dos aspectos: los potenciales usos de los recursos recaudados de la venta de marihuana a través de los impuestos. La comparación con el mercado del alcohol; Al menos en Estados Unidos, legalización no es un término que la gente entienda. Genera confusión respecto a qué implica y, en general, creencias distorsionadas respecto a lo que se podrá o no hacer. Por eso el eslogan fue “regular como el alcohol”. Era algo conocido y en lo que se confiaba. Este puede ser el caso del tabaco en el Uruguay. También se explotaron las consecuencias relativas del uso de ambas sustancias y el hecho de que el alcohol sea bastante más dañina.

En este momento, en Colorado se está avanzando en la regulación; lugares de uso, publicidad, conducir bajo los efectos del cannabis, evaluando las desviaciones hacia el mercado negro, etc. A diferencia de la propuesta uruguaya, los modelos implementados en Estados Unidos no van tan a fondo en los detalles ni tienen el mismo nivel de integralidad.

Un último comentario apunta hacia la estrategia de legitimación del proyecto. Se recomienda tratar de “ser amigos” con la oposición, porque al final del día se comparten muchas de las inquietudes. Por ejemplo, el control de la venta a menores, -en Colorado el uso de marihuana entre adolescentes ha disminuido, a diferencia del resto de EEUU-, manejar bajo los efectos de la marihuana, evitar los desvíos hacia la región, etc.

Para cerrar, se destaca la importancia de estos experimentos de regulación responsable del mercado de marihuana en el seno del propio país que ha sido de los principales promotores del prohibicionismo en el mundo.

A continuación, se presenta la experiencia de los Países Bajos. En Holanda, la legislación que rige el uso de drogas es el *Opium act*, que establece la ilegalidad de poseer narcóticos. Allí, también se clasifican en dos categorías las sustancias, según su nivel de daños -duras y blandas-. El cannabis es considerado una droga con nivel de daños bajo.

El modelo de los coffee shop tiene por principal objetivo la separación del mercado de cannabis del resto de las drogas ilegales. Los primeros locales fueron a instancias de la iniciativa privada, desarrollándose "*from the bottom up*". Ante su buen funcionamiento, se establecieron un conjunto de pautas de funcionamiento práctico de la justicia donde se toleró su presencia en la medida que los locales se ajustaran a un conjunto de normas establecidas -"*guidelines*"- como no vender a menores de edad, distancia de locales educativos y no realizar publicidad que incentive el consumo.

El número de coffee shops creció rápidamente luego de establecidas dichas pautas. El pico fue de 846 locales y desde 1999 han decrecido, llegando a 641 en 2012. Ámsterdam es el lugar donde más se concentran, abarcando actualmente 220, y con perspectivas de reducir su número. Asimismo, a instancias del último gobierno de carácter conservador, se han introducido un conjunto de restricciones, como la limitación de la venta a ciudadanos holandeses y de las potencias máximas toleradas para ser considerada una droga blanda.

El principal problema en Holanda continua siendo la llamada "puerta de atrás" -"*the back door issue*", dado que el cultivo depende de dicha "tolerancia penal" en la práctica, pero se mantiene ilegal en la norma. También se está explorando la posibilidad de elevar un pedido de excepcionalidad del *Opium Act*, para el cultivo con fines de protección de la salud pública, con perspectivas inciertas de éxito.

Por último, se presenta la situación española. En primer lugar, se destaca que sin bien el panorama es muy desigual a lo largo del país, a nivel general se registran alrededor de 3 millones de consumidores de cannabis en el último mes y 700.000 diarios. Un cuarto de la población de entre 14 y 18 años ha probado alguna vez en su vida. El consumo en la vía pública se sanciona económicamente o con una intervención de carácter educativo.

En Catalunya existe una rica acumulación en políticas de reducción de riesgos y daños, principalmente vinculadas a los opiáceos. Algunas de ellas muy innovadoras y arriesgadas desde la perspectiva jurídica, como los espacios de consumo supervisado.

Desde finales de los años 90 se practicaron los primeros cultivos colectivos y en el 2000 surgieron las primeras experiencias de Clubes Sociales de Cannabis. Estos clubes se basan en los siguientes pilares: En primer lugar, el marco legal de despenalización del consumo, sancionado en 1974 en un contexto muy conservador durante la dictadura de Franco. La filosofía de la justicia ha sido: "si intentamos proteger a las personas frente al peligro de la droga no vamos a agregar más punición a quienes sufren las consecuencias de esta enfermedad". La falta de regulación ha impedido que esta despenalización se lleve hasta las

últimas consecuencias, como en Portugal. También el modelo de clubes “fue impulsado por la sociedad civil y a pesar del gobierno”. Ha explotado la contradicción que significa que el uso no esté prohibido pero el autocultivo cómo método de abastecimiento si lo esté. En segundo lugar, históricamente la judicatura siempre se ha mantenido bastante ajena a las presiones políticas. “Si el gobierno pudiera, cerraría todos los clubes”, pero los jueces se mantienen autónomos frente a esta voluntad porque se considera que no tienen trascendencia judicial. En tercer lugar, a nivel social se observa una creciente tolerancia social al uso de cannabis. En cuarto lugar, cada vez hay más policías cansados de realizar intervenciones que parecen inútiles, y de la ambigüedad respecto a los criterios de actuación y qué conductas se deben reprimir. En quinto lugar, los tratados internacionales sobre drogas no obligan a los países a perseguir el consumo personal y existe un margen de discrecionalidad a nivel nacional para reglamentar la normativa. “En un estado de derecho no puede haber dudas acerca de los criterios de la despenalización del consumo. Aún en el caso de no lograr reformar profundamente los tratados, existe un vacío legal respecto al consumo personal que puede ser explotado”. Desde la Federación de Asociaciones Cannábicas se ha financiado un informe jurídico en el cual se analiza cómo las acciones de los clubes no entran en el ámbito penal porque su fin es la autoorganización del consumo. Por eso los clubes son cooperativas sin ánimos de lucro autogestionadas, donde hay socios usuarios y socios trabajadores (ambas participando en la asamblea directiva). Sin embargo, al ser un modelo despenalizado pero no regulado todavía se tienen que pasar muchos problemas legales: “La regulación es necesaria”.

En Catalunya, por ejemplo, hay 50 clubes registrados, 50 pendientes de registro y aproximadamente 200 que se sabe que existen pero no están registrados. El registro que se realiza es de tipo administrativo, donde estrictamente no aparece la referencia directa sino como un club con “fines de beneficio social”, muchas veces de “estudios del cannabis”. De hecho, “este registro tiene poco valor” y se aboga por uno más transparente, centrado en los clubes y no en los consumidores.

Actualmente se observa en funcionamiento tres tipos de clubes: (i) Los comerciales no restrictivos; (ii) de fines medicinales y (iii); los clubes pequeños (de entre 50 y 100 socios), muy restrictivos en sus condiciones de membresía. La gran mayoría de los usuarios (alrededor de 40.000) están afiliados a 20 clubes de carácter comercial.

Al ser un modelo ad hoc, la falta de regulación llevó a una situación explosiva donde se sentía que “cada día aparecía un nuevo club y la situación se estaba yendo de las manos”. Ante esto, se ha creado una comisión parlamentaria que debe trabajar sobre esta situación.

Respecto al registro obligatorio de los miembros que se practica en los clubes, se reconocen ventajas –facilita el control- y desventajas –en un contexto de estigmatización puede disuadir la entrada al mercado legal-. Por otro lado, se defiende la necesidad de impulsar modelos de regulación que eviten seguir las lógicas hegemónicas de los mercados capitalistas: “no queremos un Philip Morris de la marihuana”. También se considera necesario que se haga visible y se dignifique a los usuarios de drogas, para que puedan tener una participación activa como ciudadanos.

Dado que el gobierno nacional se muestra contrario a estas alternativas, más que una regulación legal a corto plazo se apunta a la regulación a través de un “código de buenas prácticas”, que tiene como principios:

- Declaración obligatoria de cultivos que deben coincidir con las previsiones de consumo de los miembros del club.
- Ausencia de lucro
- Sin publicidad ni promoción del consumo
- Con entrada a partir de invitación de un miembro
- Se debe informar de las propiedades y riesgos del cannabis
- Analizar los principios activos y posibles patógenos en el producto
- Gestión democrática y transparente
- Tamaño intermedio (máximo de 500 miembros pero que garantice la viabilidad del club en parámetros de calidad de la sustancia)
- Límite máximo por persona para evitar fugas al mercado ilegal (en general es 60 gramos aunque la media de consumo es de aproximadamente 15 gramos al mes)
- Los gastos extra que conlleva (distribución, información, seguridad social) equiparan el precio del producto con el del mercado negro.
- Protocolo para la detección y abordaje de usos problemático
- Espacios privados de consumo
- Prohibición de acceso a menores
- Restricción a residentes en España
- Pagar IVA e impuesto de sociedades y sobre la renta (un impuesto especial puede ir en contra de tratados internacionales).

Debate

Durante el debate se pidió ser lo más específico posible respecto a las estrategias de manejo de los desvíos hacia el mercado negro practicados o previstos en los diferentes modelos. Por ejemplo, para el uso medicinal en EEUU existe una variedad de normas y estrategias para lidiar con este fenómeno. Es útil aprender de estas experiencias, que ya tienen un buen nivel de acumulación y maduración. Desde el punto de vista del usuario, en algunos estados sólo se puede acceder al cannabis si se está registrado. En Colorado, por ejemplo, hay que registrarse ante el estado y se tiene acceso a cualquiera de los locales habilitados para la venta. En otros estados, como Massachusetts, el paciente se registra y es habilitado a comprar en un sólo local. Este es el modelo aplicado más restrictivo. Desde el punto de vista del productor, en California los proveedores pueden comprar marihuana a un número indeterminado de cultivadores. Massachusetts es de vuelta el ejemplo de modelo más restrictivo, donde los propios dispensarios deben cultivar el 100% de lo que venden. En Colorado hay un modelo “*in between*”, donde los propios dispensarios deben cultivar al menos el 70% de lo que venden, pudiendo adquirir el resto. Estos últimos modelos, si bien tiene mayor control de las desviaciones, también se enfrentan a un conjunto de problemas prácticos de funcionamiento, como por ejemplo, frente al riesgo de que se arruine una cosecha.

Adicionalmente, se pide que al analizar los desvíos hacia el mercado negro se expliciten los motivos por los cuales la represión de dichos desvíos se considera importante. En su opinión la motivación fundamental para esto es política. Por ejemplo, cuando se pasaron las iniciativas de regulación del mercado de cannabis en Washington, el Instituto Mexicano para la Competitividad publicó un informe donde se especula que un impacto indirecto de las regulaciones en EEUU era un recorte importante de las ganancias de los carteles mexicanos, asumidos como principales abastecedores de dicho mercado.

Una segunda línea de debate fue en torno a la construcción de la política en Holanda. En particular, se preguntó cómo fue posible llegar a tal punto de acuerdo entre actores -“*the penal tolerance attitude*”-. Se contesta que fue muy importante el acuerdo de metas en común. Para ello, un factor clave fue el acercamiento con el cuerpo policial. Para este actor fue muy atractiva la posibilidad de liberar los recursos invertidos en la persecución de usuarios no violentos para perseguir otros tipos de crímenes. El giro en el encare del uso de drogas desde el énfasis punitivo hacia el de salud pública significa para ellos “un problema menos”. Por último una condición necesaria fue que la ley en Holanda habilitara tales márgenes de discrecionalidad respecto a qué crímenes perseguir.

Sesión III: El fino arte de la regulación: el monopolio estatal frente al mercado autorregulado - ¿Qué funciona mejor y para quién?

La primera parte de la tercera sesión de los Diálogos estuvo dirigida a realizar comentarios de carácter general en torno al funcionamiento de los modelos alternativos de regulación del cannabis.

Al intentar evaluar las opciones entre el monopolio estatal y el mercado autorregulado, debemos tener en cuenta que existe una amplia gama de opciones intermedias. Para alcanzar el modelo óptimo, existen un conjunto de “tensiones y prioridades conflictivas”: (i) el balance entre los fines de salud pública vs. los fines de lucro. (ii) El conflicto entre las urgencias políticas vs. La política basada en la evidencia y la razón. (iii) El balance en términos de la restrictividad del modelo: un modelo muy restrictivo puede generar incentivos de desvío hacia el mercado negro, un modelo muy poco restrictivo puede tener importantes falencias en su control.

Adicionalmente, se enfatiza que existen importantes lecciones que aprender de los modelos de regulación del alcohol y el tabaco a través de la historia y al rededor del mundo. “Tanto de sus triunfos como de sus fracasos”.

Respecto a la primera de las tensiones reseñadas, se observa que mientras que el lucro se basa en la maximización del consumo, el enfoque de salud pública apuesta a reducir al mínimo los daños y riesgos derivados del uso de drogas. “El enfoque de salud pública justifica ciertos niveles de intervención del Estado en la regulación del mercado”. El tabaco es un buen ejemplo al respecto. Históricamente, este mercado ha sido muy liberal y en los últimos años ha existido un movimiento a nivel global –dónde Uruguay es un líder- por aumentar los controles sobre esta sustancia. También existen algunos aspectos culturales a los que hay que atender:

En EEUU, por ejemplo, un monopolio estatal es difícil de justificar porque es un país muy orientado hacia el mercado, y las intervenciones estatales son difícilmente aceptadas.

Respecto al segundo punto, en lo que respecta a políticas de drogas, “la necesidad política ha sido el gran ganador. Le debemos al futuro que las políticas estén más basadas en la evidencia y menos hacia las motivaciones electorales”. No obstante, han habido algunos avances importantes en esta materia, en contextos políticos difíciles. Por ejemplo, los avances registrados en políticas de reducción de riesgos y daños, como los espacios de uso supervisado en Vancouver –“*injecting rooms*–; avances en la decriminalización del uso de drogas tanto en América Latina como en Europa; la introducción de controles del humo en espacios públicos –“*smoking bands*”-. Son todos ejemplos de medidas que cuando fueron implementadas no eran necesariamente populares pero “eran lo correcto de hacer, mostraron ser efectivas y rápidamente consiguieron un amplio apoyo público”. Por eso, la reforma de las políticas de drogas depende del liderazgo en decisiones “que sabemos son las que hay que tomar”, más allá de las presiones políticas coyunturales.

El tercer punto de la intervención refiere al balance en términos de la restrictividad del modelo. Aquí tenemos claras prioridades conflictivas: por un lado, si el modelo no es lo suficientemente restrictivo, podríamos dejar accesible el cannabis a poblaciones vulnerables, como los menores de edad, y podría aumentar su uso en general debido al marketing irresponsable. Por otro lado, demasiadas restricciones perpetúan la existencia del mercado negro, lo cual entre otras cosas también deja accesible el cannabis a poblaciones vulnerables.

Para finalizar, se destaca que “no hay que esperar ser perfectos”. Debemos pensar esto como un proceso progresivo, en cierta medida de ensayo y error. “Al principio probablemente convenga ser más restrictivo y luego progresivamente ir flexibilizando algunos puntos”.

Por su parte, la presentación sobre la experiencia española se propuso “combinar aspectos teóricos con la práctica”. Comienza relatando la historia de una pequeña población en Catalunya, muy desconocida, que pasó a ser noticia porque era la segunda zona con mayor deuda pública de España. El alcalde, preocupado por la crisis, consultó al pueblo para elaborar un plan anti crisis que incluía un contrato con una asociación de consumidores para que una empresa pública abasteciera cannabis a adultos. Se hizo un referéndum al respecto en abril de 2012 que salió positivo. Días después la fiscalía nacional bloqueó el procedimiento y aún hoy está pendiente de resolución.

Retomando la experiencia de los clubes sociales de cannabis tal como los conocemos hoy en España, se menciona que este modelo surge en base a las cooperativas de consumo, muy restringidas, limitadas y sin fines de lucro.

Comparando este modelo con los coffee shops holandeses, el problema en estos últimos es la llamada “puerta de atrás”. En España los clubes tienen un alcance similar pero se abastecen de una forma más transparente a los usuarios; “Es un modelo de coffee shops evolucionado”.

Asimismo, surgen algunas preguntas éticas para evaluar los modelos: en una sociedad capitalista, ¿es lícito ganar dinero con la marihuana? Para la mayoría de la gente, que exista

comercio de los útiles adyacentes -hojillas, focos, etc.- no le genera problemas, pero la venta de cannabis en sí.

Por otra parte, existe un debate en cuanto a los tipos de clubes para su regulación: Si se apuesta a “clubes pequeños” -aproximadamente 500 miembros- el impacto sobre el mercado negro es reducido. Mientras tanto el “peligro” que se suele mencionar respecto a los clubes de tipo “comercial” es que fomenten el consumo, aunque este es un debate diferente al del tamaño. Por su parte, para un emprendedor privado es más deseable un modelo más parecido al coffee shop que a las cooperativas, ya que habilita la posibilidad de lucro.

Para concluir, se reflexiona respecto al hecho de que “las drogas no están prohibidas porque son peligrosas, sino que son peligrosas porque están prohibidas”. El 90% de los usuarios de drogas del mundo no son problemáticos, y sin embargo las políticas han estado muy sesgadas hacia esta población: “son políticas para la minoría”.

El tercero y último de los expositores encuadra su presentación en torno a cuatro “decisiones de regulación”, que debemos tener en cuenta hacia la construcción de un nuevo modelo: En primer lugar, nos debemos preguntar si queremos que el mercado de cannabis se asimile al del alcohol. Este mercado, históricamente liberado a las leyes del libre comercio en la mayoría de los países occidentales, fomenta la existencia de un pequeño conjunto de usuarios frecuentes –“heavy users”– que lo sostienen. El poder político que estas corporaciones llega a adquirir puede constituirse más tarde como un obstáculo de peso para la implementación de controles, como sucede con el alcohol.

La segunda decisión es sobre la producción. En un mercado regulado de cannabis, los costos de producción se reducirán. Hoy en día existen un conjunto de riesgos asociados al comercio de marihuana –debido a la violencia y a las posibilidades de ser arrestado, por ejemplo- que son compensados por el precio. Adicionalmente, es esperable que bajo un régimen legal la producción sea mejorada mediante la aplicación de nuevas tecnologías y la existencia de economías de escala. Por todas estas razones, es esperable que los precios de producción se reduzcan. En este sentido hay dos decisiones interrelacionadas importantes que tomar, respecto a la cantidad y al tipo de oferentes habilitados; Si será un monopolio estatal o será manejado por el sector privado.

En tercer lugar, debemos decidir el precio final del cannabis. Si es menor al actual es esperable que el consumo aumente, aunque es extremadamente difícil estimar el impacto en los niveles de consumo bajo los diferentes regímenes, ya que hoy en día carecemos de información pertinente sobre la economía del cannabis. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que este no es un bien homogéneo: distintas variedades tienen distintas cualidades y potencias asociadas. “La mejor aproximación para esto es pensar en un precio en relación a la cantidad de THC por unidad”.

El cuarto punto decisivo refiere a los impuestos que se establezcan. Si los impuestos son demasiado altos, el precio final también será alto y existirán incentivos para la persistencia del mercado negro. Si son demasiado bajos pueden incentivar el aumento del consumo. Asimismo, otra decisión se relaciona al tipo de impuestos que se quiera imponer. Pueden ser impuestos por cantidad o bien: si la preocupación central es la potencia de la sustancia que se consume,

una posibilidad es dirigir el impuesto como función de las cantidad de THC de las sustancias o bien de otros cannabinoides, como THC/CBD. Este tipo de impuestos puede funcionar como mecanismo para encauzar el consumo hacia sustancias menos potentes.

Para finalizar, dos puntos adicionales a tener en cuenta son: Por un lado, cualquiera sea el tipo de régimen que se termine aplicando, es importante ser flexible en sus condiciones, especialmente respecto al tipo de impuestos que se impongan. Esto debido a que existe muy poca acumulación técnica en torno a este tema y, consecuentemente, es deseable tener un periodo ventana de ajuste y corrección, en función de las respuestas del mercado. Por otro lado, al momento de determinar los impuestos, es importante asegurarse que estos sean ajustados por la inflación.

Debate

En la segunda parte de la sesión se amplió el debate sobre monopolio estatal vs operadores privados. Complementariamente, se realizaron algunos comentarios acerca de las posibilidades de evaluación del modelo y de posibles efectos directos e indirectos de la regulación del cannabis que conviene tener en cuenta.

Para comenzar se mencionaron algunos de los potenciales beneficios que un monopolio estatal puede tener respecto a la regulación del cannabis. A nivel minorista, permite tener comparativamente menos puestos de venta, más controlados. Es más fácil controlar la publicidad, existe mayor regulación, formalidad y estabilidad entre los vendedores, que además tienden a estar sindicalizados. Existen menos incentivos para el desvío hacia el mercado negro y hacia la venta a menores, ya que en general el empleo público es altamente valorado y se está menos dispuesto a cometer faltas que lo pongan en riesgo, cuando existen controles. Adicionalmente, el fin del modelo -la protección de la salud pública- no colude con el interés privado, de obtención de lucro. Y, en general, estos mercados son más transparentes y abiertos hacia la investigación en comparación a los privados.

Sin embargo, también se pregunta si el Estado puede hacerse cargo de invertir y garantizar el abastecimiento de cannabis de la población. Y aún si lo pudiera, ¿habría apoyo de la población para esto? La opción de las licencias o permisos es buena porque permite mayor flexibilidad en ese sentido. También se llama la atención sobre la necesidad de controlar hacia dónde van los fondos de un mercado que sería altamente redituable para el Estado.

Por otro lado, existen elementos culturales que es preciso tener en cuenta para analizar la viabilidad o no de un monopolio estatal. No es un debate meramente técnico. “Al igual que por qué regular sólo el cannabis, porque es la que se puede. También con la regulación, se regula como se puede”. En México se optó por un modelo privado similar al de EEUU, porque la gente tiene gran desconfianza en la transparencia del estado. Por su parte, en Uruguay existe una larga historia de monopolios estatales. La gente en general confía en que no existen grandes problemas de corrupción estatal. No obstante, si existe desconfianza en su eficiencia y eficacia, sobre todo en el ámbito del control. “Esta legitimidad hay que ganarla en el proceso”.

Asimismo, es necesario desmontar la idea de que deba haber una política de drogas universal. En este proceso de acumulación en la reforma de las políticas, es bueno ensayar diversos modelos de regulación alternativa. Cada uno deberá adaptarse a las singularidades culturales de los países, y a la diversidad de sustancias. Debe ser “a medida”: no buscar “él” modelo. En la misma línea, se cuestiona por qué ante tanta diversidad cultural en el mundo, la mayoría de los países nos estamos rigiendo por un modelo único, prohibicionista. Asimismo, el prohibicionismo no ha fracasado de igual manera en todos lados; “en china o en los países árabes el prohibicionismo es exitoso. En América Latina no, entre otras cosas porque el prohibicionismo está basado en un sistema moral protestante que acá no tiene arraigo”. De todos modos, se considera que “el paso del pensamiento único al pensamiento complejo es inevitable, es una cuestión de tiempo”.

Por último, se mencionaron algunos aspectos políticos necesarios a tener en cuenta para la construcción del nuevo modelo en Uruguay: (i) Tener reglas claras; (ii) Culturizar a la población -educación y promoción cultural-; (iii) Tener mecanismos de control, que “en América Latina es de los mayores problemas que tenemos”. A modo de ejemplo, se menciona que existe un estudio realizado por un legislador en el Uruguay donde se muestra que más del 80% de las leyes que fueron aprobadas por el parlamento en este país, no tienen aplicación.

Como se mencionaba al inicio, una segunda línea de discusión se centró en las posibilidades de evaluación del modelo y de efectos directos e indirectos de la regulación del cannabis. Se preguntó hasta qué punto la evaluación está prevista en el proyecto uruguayo, y cómo aplicar lo aprendido en el proceso. En Washington, la evaluación pasa fundamentalmente por encuestas de prevalencia de uso y percepción de riesgos a jóvenes. Otra área donde sería importante avanzar es en las estimaciones costo – beneficio.

También se llama la atención respecto a las promesas de los efectos de un nuevo modelo, fundamentalmente aquellas de corte consecuencialista. En general los políticos tienden a prometer resolver todo pero es importante entender que eso no va a ocurrir. Es importante ser humildes y realistas, para que luego “las expectativas no cumplidas no nos exploten en la cara”. Asimismo, desde un punto de vista más técnico, todos los análisis que se han realizado para ajustar el modelo son bajo condiciones sustantivamente diferentes -en el marco del sistema prohibicionista-, y en la medida que esto cambie será una fuente de incertidumbre. Un ejemplo en este sentido es el posible impacto sobre el consumo de una alteración en los precios del cannabis en un mercado legal. Podría existir un efecto desplazo entre alcohol y cannabis, si los precios de este último se reducen. Este es un mecanismo muy poco estudiado y “si existe un aumento del consumo del cannabis pero acompañado de una reducción del alcohol, sería de todos modos un éxito en términos de salud pública”.

Sesión IV: Cómo lidiar con las diferencias transfronterizas y la movilidad del mercado

La cuarta sesión de los Diálogos Informales comienza con la presentación de la experiencia Checa, país internacionalmente reconocido por su política de cannabis progresista. Respecto a la evolución reciente en las políticas de drogas de este país, se enfatizan 3 grandes “hitos”: En 1990, a la salida del régimen comunista, se decriminaliza el uso y la posesión de pequeñas cantidades de droga. Complementariamente, se distingue a nivel normativo las drogas ilegales “originadas de las plantas”, de las otras. Es decir, existía una clasificación que distinguía los *approaches* y énfasis punitivos al interior de las sustancias ilegales. En el 2010, se define la cantidad de tenencia de cannabis habilitada y se acepta el cultivo de hasta 5 plantas hembras para consumo personal.

Por otro lado se remarca que los niveles de uso de marihuana en este país son sustantivamente bajos para el contexto europeo, aunque su precio es similar. Respecto al “turismo de drogas”, en República Checa existe un desarrollo mucho mayor de este tipo de turismo vinculado al alcohol, lo cual no se vive como problemático en el país. Un ejemplo significativo de esto es que las cervecerías de Praga son mundialmente famosas como móvil de turismo. No obstante, si existe preocupación en los países limítrofes porque sus propios ciudadanos se movilizan hacia República Checa para comprar marihuana.

Por su parte, respecto a la experiencia catalana se destacan dos tipos de problemas relacionados a las diferencias transfronterizas. En primer lugar, en esta región se viene haciendo una apuesta muy importante a la reducción de daños fundamentalmente vinculados al uso de opiáceos. Aquí, recientemente algunos “vecinos hicieron una protesta muy fuerte frente a uno de los hospitales de consumo asistido, pero se aguantó el envión”. En segundo lugar, si bien el “turismo de drogas” no es un problema significativo, si se ve con cierta preocupación que “Barcelona se transformara en una Ámsterdam de consumo descontrolado”. Por ese motivo se está pensando, dentro del modelo de clubes, tener un periodo de latencia en la aceptación de la membresía como medida de prevención de este fenómeno.

Mientras tanto desde la experiencia holandesa se considera que si bien si existe un turismo vinculado al uso de drogas, su magnitud y problematicidad depende en gran medida: (i) del tamaño y tipo de zona y (ii) del tipo de turismo que resulta. Por ejemplo, en Ámsterdam no es un problema mayor. Aquí ya existen muy altos volúmenes de turismo, que es una de las mayores fuentes de ingreso de la ciudad. El uso de cannabis pasa desapercibido y en todo caso, mucho más relevante es el turismo vinculado al alcohol. En ciudades más pequeñas la situación cambia. En las pequeñas ciudades del sur, como por ejemplo Maastrich, el flujo de turismo para comprar drogas desde el norte de Francia y de origen Marroquí es mucho más invasivo. Por su parte, en la zona fronteriza con Alemania no han existido problemas relevantes de este tipo. Si se han tomado medidas para trasladar algunos coffee shop hacia la frontera, de modo que los turistas no tuvieran que entrar a la ciudad para acceder a ellos.

Un punto importante para evaluar este fenómeno es ¿para quién es un problema el “turismo de drogas”, para el país emisor o para el receptor? Se cree que Holanda podría ser más asertivo diciendo que en todo caso este es un problema para ellos y no para los países limítrofes.

La primera parte de la sesión culmina con una reflexión respecto a la necesidad de que los usuarios se sientan incluidos tanto en el discurso público como en el proyecto. Esto implica, por un lado, reconocer y defender la demanda histórica de las organizaciones sociales y de usuarios al autocultivo. Esta reivindicación se basa en una postura ética en tanto usuario, “de no colaborar ni con el narcotráfico ni con el sistema capitalista”. Esto no significa no reconocer la necesidad de complementar el autocultivo con ciertos niveles de comercialización, para alcanzar una porción más significativa del mercado.

Por otro lado, se discute la necesidad de existencia de los registros a los consumidores desde dos puntos de vista: por un lado, en relación a los incentivos para participar en el sistema legal. El usuario de marihuana está acostumbrado a la ilegalidad; “no necesita las regulaciones para conseguir lo que quiere”. Si no se prevén incentivos para transcurrir hacia el sistema legal se corre el riesgo de no captarlos. Por otro lado, se enfatiza que si bien es comprensible en términos estratégicos la necesidad de transmitir una noción de control -con independencia de si cree o no en la institución reguladora- si un usuario tiene derechos, ¿por qué debe estar registrado para que le sean garantizados?

Por último, hay que pensar que el modelo legal deberá competir con un mercado relativamente bien organizado como puede pensarse que es el actual, por los altos niveles de acceso que tiene la población. “Este mercado lo conduce básicamente la demanda”. Por eso, se considera que “no puede ser un modelo muy rígido”.

Debate

Durante el debate se cuestiona la afirmación de que el mercado esté dirigido por la demanda. En el caso del alcohol por ejemplo, al menos en Uruguay, el mercado está fuertemente dirigido por la oferta. Lo mismo ocurre con los medicamentos. En Brasil, “la pasta base estuvo disponible muchos años pero más bien en latencia porque los narcos no quería activarla”. Esto no significa decir que el problema del consumo de cocaína en EEUU sea una consecuencia de la oferta de hojas de coca en los Andes.

Respecto al rol de los usuarios de drogas en el modelo que viene discutiendo Uruguay, se dice que los usuarios han participado, por ejemplo, en el grupo asesor de elaboración de la ley y también está prevista su participación y la de autocultivadores en el Instituto de control del cannabis creado en la ley.

En relación al “turismo de drogas”, por un lado se consideró que es una consecuencia directa de los tratados internacionales, y en parte un preconcepto de las políticas prohibicionistas. La gente es turista y luego quizá consuma; “Decir que esto es turismo de drogas es darle una relevancia que no necesariamente tiene”. Por otro lado, se planteó cierto escepticismo

respecto a la fundamentación de este problema: “existen hechos y existen miedos, y en este terreno dominan los miedos”.

Finalmente, gran parte del espacio se dedicó a discutir la necesidad y el rol de los registros a los usuarios en los modelos de regulación. Por un lado, se explicó que en el modelo uruguayo el registro apunta a la armonización entre consumo y oferta domésticas. Es parte del trade off entre las obligaciones internacionales y la privacidad de los usuarios. Por otro lado, se considera falsa la oposición entre los derechos y el registro. Por ejemplo, en la educación o la salud uno tiene que estar registrado para ejercerlos. “Sin duda, la privacidad es un tema complicado en el mundo moderno”. Asimismo, se reconoce que tiene ciertos costos para un grupo que ha sido históricamente estigmatizado decirle: “vení identificate como estigmatizado”. No obstante, se considera una concesión factible: de hecho, la sociedad civil en Uruguay lo entendió y ha demostrado apoyo total al proyecto, aún en este aspecto considerado como el más negativo; “fue una transacción para lograr un modelo novedoso”. Asimismo, también funciona como una garantía para los propios consumidores frente a la ley: “hoy en día las leyes habilitan el uso personal pero hay muchos usuarios presos”.

Por último, se mencionan tres posibles alternativas para que el registro no desincentive la participación de los usuarios: Una primera posibilidad es apelar a la solidaridad de la sociedad y que se organice una acción colectiva de registro, con independencia de que se sea consumidor o no, de modo de proteger y desestigmatizar el registro. Una segunda posibilidad, es controlar los movimientos transfronterizos a través de la trazabilidad de los movimientos económicos, bancarizando las compras de marihuana. Una tercera posibilidad es la solución que se encontró en República Checa ante este problema; la destrucción de los registros después de un mes de utilizados.

Sesión V: Las tensiones entre la regulación del cannabis y los tratados internacionales de fiscalización de drogas: ¿Qué opciones tienen los Gobiernos?

La primera presentación ofrece un panorama de opciones para regular el mercado de marihuana, en el marco de los tratados internacionales de drogas.

Cuando uno observa la definición del cannabis escrita en estos tratados, son específicamente las flores las que están prohibidas, pero no las hojas y los tallos de la planta. Esto debido a una larga tradición india de uso de infusiones de cannabis. Una opción es seguir este ejemplo. Una segunda opción es la marihuana medicinal. Este tipo de uso no está definido en los tratados y es practicado en varias regiones del mundo. La tercera es la “opción boliviana”; denunciar a los tratados y luego reintegrarse con reservas. La cuarta es la “opción holandesa”; hacer algún tipo de arreglo informal de tolerancia penal sin cambiar las leyes.

Actualmente existe un significativo conjunto de países que de hecho se han desviado de las normas internacionales. Por ejemplo, los usos ceremoniales en India, Camboya, Pakistán, Marruecos y Egipto. Es muy informal, pero se condona de todos modos. Los casos más sonados de tolerancia son los de Holanda, País Vasco y los usos medicinales.

Los tratados internacionales no distinguen entre los diferentes usos –recreacional, medicinal y científico- ni los definen. En el próximo “comité de expertos” de la Organización Mundial de la Salud está el tratamiento del cannabis en agenda. Hoy en día estamos llegando a un punto donde la acumulación de reformas es difícil de sostener bajo el marco normativo internacional, pero todavía no parece cercano la creación de una reforma internacional específica del cannabis; “Las tensiones van a continuar”.

A continuación, se retoma la idea de que estamos frente a un momento crítico en el terreno internacional. Por un lado, existe una conciencia creciente de que es necesario evaluar no sólo las metas, sino los medios que se han aplicado para alcanzarlas, ya que estos han generado un conjunto de consecuencias y externalidades a las que es necesario atender. Por otro lado, la reciente aprobación de la marihuana para uso recreativo en Washington y Colorado es un hecho geopolítico de gran relevancia. Como se sabe, si bien a nivel central EEUU es un líder en la difusión, monitoreo y castigo de las desviaciones en políticas de drogas respecto al paradigma prohibicionista, es a nivel estatal que se distribuye el poder de aplicación de ley, lo que habilita esta contradicción en el seno del propio país y es una importante ventana para las reformas en otras partes del mundo.

El proceso de construcción de estos modelos se basa en una tolerancia creciente al uso medicinal, hace muchos años implantado en el país. Respecto al sistema de licencias a dispensarios en este nivel, si bien el gobierno nacional nunca lo aprobó tampoco era un problema jerarquizado. Eventualmente la situación tendrá que cambiar y se prevé que a mediano plazo el gobierno lo integre como política nacional.

La exposición concluye proponiendo evaluar como una alternativa hacia los tratados internacionales, que dado que el cannabis está habilitado “para uso científico”, sin especificación, puede enfatizarse el carácter experimental de la experiencia uruguaya, en torno a los fines de combate al narcotráfico y separación de mercados.

La tercera exposición pone de relieve que, si bien la trayectoria uruguaya ha tenido cierta trascendencia internacional, en el informe del departamento de Estado de EEUU no se habla sobre el cannabis, ni se toma nota de la “situación uruguaya”. No existe una preocupación certera a nivel formal. Por otro lado, se pregunta cuáles serían las consecuencias palpables de dicha acción; “Lo podrá observar la JIFE, etc. pero, ¿qué más?”

Pensando en las alternativas en este terreno, actualmente existen un conjunto inconsistencias normativas que es posible explotar: En primer lugar, la convención de Viena establece que “los países deben cumplir de buena fe los tratados”. Estos mismos tratados establecen que es libre consumir. Para cumplir con esto necesito acceder a la sustancia; ¿Regular la sustancia no es entonces una medida de buena fe para cumplir con este tratado?

En segundo lugar, la norma internacional no debe ser incompatible con la nacional. En este caso, ninguna de las dos penaliza el consumo, por lo que esta vía interpretativa se mantiene plausible.

En tercer lugar, también se establece que se debe observar la ulterior práctica de los Estados miembros como guía jurídica y existe una acumulación de prácticas de flexibilización del régimen.

En cuarto lugar, los estados pueden dejar de aplicar alguna norma si contradice otra norma internacional de igual jerarquía. En este caso, se puede apelar a la contradicción del sistema de fiscalización de drogas con los tratados de Derechos Humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica. Por ejemplo, dado que la convención de Viena no especifica qué es uso medicinal y científico, uno podría interpretarla en el marco de los tratados de derechos humanos. La interpretación del país podría ser: “tengo el mandato de criminalizar ciertos consumos. Sin embargo, en el ámbito doméstico el consumo es legal (es un derecho). Por lo tanto, legalizar es el único modo de garantizar ese derecho y es lo que mandata el Pacto de San José de Costa Rica, que el país debe garantizar el cumplimiento de los derechos”.

Por último, se refuerza la idea de que si la JIFE es muy estricta en la vigilancia de los tratados internacionales pero estos no se cumplen ni en los propios EEUU; “Ante las quejas de incumplimiento podemos decir ‘usted tampoco’”.

Debate

Durante el debate se enfatiza que “la historia de los tratados es, en realidad, la historia de su incumplimiento”. Esto es especialmente cierto para el caso de EEUU, que tiene una larga tradición de no ratificación de tratados internacionales, como el de Derechos Humanos. Esto legitima una postura pragmática en este terreno: “la JIFE es un tigre de papel; ruge mucho pero tiene poca capacidad de punición”.

En segundo lugar, se refuerza la idea de explotar la “interpretación creativa” de los tratados. El punto clave es que “hay muchas razones de por qué es irresponsable para los países seguir interpretando los tratados internacionales de fiscalización de drogas al pie de la letra”. Hay justificaciones legítimas (contradicciones, inconsistencias, aplicaciones alternativas, etc.) de la necesidad de incumplir con ciertos aspectos de los tratados, de modo de cumplir con los fines últimos que ellos mismos consagran -proteger la salud pública, luchar contra el narcotráfico-. “El actual sistema de fiscalización del mercado conspira contra el derecho más importante, a la salud. Los Derechos Humanos tienen que ser el sistema superlativo para fiscalizar a los fiscalizadores”.

También se plantea la posibilidad de pedir una suspensión de los tratados por “situación de excepcionalidad”. Este camino fue evaluado por México, justificado por los niveles de violencia asociados al narcotráfico. En la argumentación uruguaya también hay un enfoque de

separación del mercado de marihuana con el de pasta base, sustancia que ha creado una situación excepcional respecto a la salud y la seguridad pública.

Por último, también se observa la diferencia entre la postura domésticas, dónde el derecho de los usuarios –al consumo, a la salud- está muy poco enfatizado, y la internacional, donde la base de la argumentación sería garantizar dichos derechos.

Sesión VI: Reformas del cannabis en curso en América Latina

La primera parte de esta sesión comienza destacando la importancia de este momento político para superar la guerra contra las drogas. Lo que ocurre en Uruguay puede influenciar a toda América Latina y al mundo; “todo esfuerzo para su aprobación es un esfuerzo santo”.

Pasando al caso de Brasil, se considera que este país ha jugado un rol importante en las políticas internacionales de drogas. Por ejemplo, en 1998 se ensayaron políticas de reducción de riesgos y daños muy positivas, como el caso de San Pablo y las drogas inyectables. Sin embargo, actualmente se vive una situación muy compleja donde los encarcelamientos por ley de drogas representan el 20% del total de las personas privadas de libertad, y son fundamentalmente a mujeres y jóvenes. Este nivel de punitividad ha aumentado en los últimos años, agravando el problema de la desproporcionalidad entre falta y pena y, en definitiva, el de la seguridad.

Por otro lado, se destaca como elemento cultural particular la gran influencia y peso político de la religión en este país. Estos grupos han tomado posicionamientos claros respecto a una serie de reformas en curso, como el aborto y la diversidad sexual. Con las drogas está pasando lo mismo, y se está discutiendo una ley muy regresiva que entre otras cosas propone la internación compulsiva, el catastro en las instituciones educativas de quienes usan drogas y la ampliación de la categoría de narcotraficante: “Hay una ola de mano dura que estamos tratando de contener.”

Como aspecto positivo, se destaca la alta y creciente participación juvenil en las “*marchas da maconha*”, que ha ganado terreno en el campo de las reivindicaciones sociales.

A futuro, se prevén dos alternativas posibles: La primera es lograr concretar la creciente reivindicación de aplicar en Brasil un modelo parecido al portugués, con el fin de retirar a los usuarios y microtraficantes del ámbito penal. La segunda posibilidad es apuntalar el camino que abra el modelo uruguayo.

A continuación, se presenta la situación chilena. Se destacan algunos elementos de contexto que determinan las posibilidades de éxito de una reforma de la política de drogas. En particular, se menciona la larga dictadura de la derecha conservadora entre 1973 y 1990, que instaló un conjunto de obstáculos burocráticos y legales para introducir cambios. “En este sistema se depende mucho de los acuerdos y de las negociaciones, lo que matiza y licúa muchas de las iniciativas. Esto ha generado mucha indignación entre la sociedad civil”. La clase política es muy refractaria a los movimientos sociales, y más en general, culturalmente hay un

autoritarismo moral muy fuerte donde la iglesia tiene mucho peso. En muchos aspectos del debate la sociedad chilena está muy atrasada y un ejemplo de ello es que el ministro de salud en Chile se enfrente a la iniciativa de legalización de autocultivo en base a que “la marihuana es sucia”.

Como elemento optimista, se destaca el proceso de reforma electoral que se está iniciando. Allí se prevé la inscripción y habilitación automática de los nuevos votantes, aunque el voto se mantiene voluntario. Esto va a generar mayores incentivos para que la juventud participe en las elecciones, porque disminuye trámites y costos. Si es así es posible que se vaya a tener un poco más en cuenta a los intereses de este grupo en las campañas.

Para finalizar se destaca como muy positivos los esfuerzos de los ex presidentes posicionándose a favor de este tema, porque han calado mucho en esta sociedad.

La siguiente exposición comienza señalando los fundamentos filosóficos que encuadran el debate sobre drogas, ilustrados por las posiciones “hobbes vs roseau”. En el primer caso, se supone que el hombre en estado natural es un ser salvaje y egoísta, condición que debe ser refrenada cuando se establece la vida en sociedad y surge el Estado. Este supuesto fundamenta la prohibición del uso de drogas como una cesión de los derechos de los individuos a favor de la vida en sociedad. Desde la segunda posición, se defiende que la cultura es un entramado de convenciones y arbitrariedades que se superpone al hombre originario. Desde esta perspectiva las leyes deberían apuntar a proteger a la libertad humana. Este debate se traduce en términos de las políticas de drogas en las posiciones controlar consumos vs. garantizar derechos. Desde un punto de vista liberal, la cuestión central es el derecho a disponer de tu propio cuerpo y, en definitiva, al autodaño.

Pasando a la situación en México, se señala que el último presidente ha seguido una política muy ortodoxa, a pesar de que en este país “sobran los ejemplos del fracaso de la guerra contra las drogas”. A modo de ejemplo se destacan los 70.000 muertos -50.000 de ellos de las propias bandas criminales- y 26.000 desaparecidos en 6 años de guerra contra las drogas, según cifras oficiales; el aumento sistemático del uso de cannabis; y las altas tasas de migración México-EEUU; “migración masiva de despavoridos”. En términos del debate político, se destaca que algunos sectores, incluso de las clases más pudientes, han comenzado a hablar de la necesidad de revisión de las políticas. Asimismo, se han presentado propuestas legislativas que apuntan a fomentar el debate: como la Ley general de regulación integral del cannabis y prevención de las adicciones, que se votará entre setiembre y diciembre. Si bien las perspectivas de apoyo en las encuestas de opinión pública no son favorables, si se considera viable la aprobación de al menos un modelo de regulación de la marihuana para uso medicinal, lo que significaría “una ínsula liberal en un mar conservador”. Como líneas argumentativas a desarrollar se propone: que regular el mercado de cannabis no significa estar a favor del uso de esta sustancia, quitarle recursos a los delincuentes y prevenir adicciones.

Por su parte, desde Argentina se comparte el diagnóstico de la existencia de una mirada regional afín a superar la guerra contra las drogas. No obstante, en este país la legislación aún penaliza el consumo, la plantación y la tenencia de semillas con penas de prisión, que pueden llegar a ser sustituibles por medidas de tratamiento compulsivo. Hace 20 años una senadora

comenzó un proyecto de regulación del uso medicinal que se está intentando revitalizar, pero hasta el momento se mantiene encajonado.

Por su parte, hay actualmente 9 proyectos para la despenalización completa del uso de cannabis. Se incrementaron a partir del “fallo Arriola” de hace dos años, donde la Suprema Corte de Justicia reinterpreta la ley penal y establece que despenalizar la tenencia para consumo no contraviene los tratados internacionales. Constitucionalmente, la intimidad de las personas está exenta de la autoridad de los magistrados, en la medida que no dañe a terceros. Dicho fallo se realizó sobre el caso concreto, y si bien es lógico que los distintos jueces se basen en este criterio, aún falta consagrarlo en la ley; “De 173 casos que llegaron, un 73% siguió el criterio Arriola”. Cuando no se aplicó se trató mayoritariamente de tenencia dentro del domicilio familiar y en la vía pública. Se considera que uno de los grandes problemas que persiste en Argentina es la denuncia anónima y el abuso policial en allanamientos.

Por su parte, a nivel de opinión pública, el 50% de la población en este país no está de acuerdo con la regulación. Se considera que uno de los grandes obstáculos es la alta asociación del delito con el uso de drogas, en general. También las comunidades terapéuticas han crecido mucho y han generado recursos en base a la criminalización de los usuarios (tratamiento compulsivo) y son uno de los actores fuertes de oposición a la regulación. Por otro lado, se destaca que el esfuerzo por el cambio ha sido liderado, y vale reconocerlo, por la sociedad civil. Allí el movimiento social ha crecido mucho en los últimos años y se reflejó en la creciente participación en la marcha mundial de mayo.

Debate

Durante el debate se destaca el valor del reposicionamiento del tema a raíz de la iniciativa uruguaya, más allá del resultado último de la votación. Complementariamente, se reconoce que lo trabajado durante los diálogos ha contribuido a situar mejor este tema, y dimensionar dicha iniciativa. Si bien el proceso de discusión y presentación del proyecto no ha sido desprolijo, el proyecto concreto al que se ha arribado es “el más virtuoso posible”, colocando al Uruguay en una posición internacional muy favorable de protección de la soberanía y defensa del interés público. Su objetivo principal es “quitar el sustento económico del narcotráfico y el crimen organizado, fines a los que también nos hemos comprometido en distintos acuerdos”. También en el caso del tabaco se trabajó en ver qué es lo verdaderamente importante para las naciones y ejemplo de ello es el litigio que hoy se enfrenta contra la empresa Philips Morris, por la supuesta falta en los tratados de protección de inversiones que también ha firmado Uruguay. Por último, se plantea 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.

Adicionalmente, se señala como uno de los retos más importantes pensar cómo cambiar las percepciones que sostienen las opiniones públicas desfavorables. Hay que colocar más propuestas para movilizar a la opinión pública y hacer énfasis en que no hacer nada tiene altos costos: “el fracaso de la guerra a las drogas significa que ha pasado lo peor, no que no ha pasado nada”. Por otro lado, se destaca que este debate “no solo refiere a las mentes, sino

también a los corazones”, y en particular está muy colocado sobre lo moral: las drogas producen asco, miedo, inseguridad. Lo que es peor, si las personas que participan en el tabú se sienten inhabilitadas a dar sus opiniones por el mismo hecho de usar drogas, estamos en un callejón sin salida. Por eso, una de las labores fundamentales que hay que llevar a cabo para que las reformas sean sustentables es cambiar las visiones sobre el cannabis en particular y las drogas en general. Que la gente no esconda su uso, “ayudar a salir del armario a las personas usuarias, para que la sociedad pueda tomar conciencia de que aquí hay de todo”.

Sesión VII: Estrategia y vías para la reforma: los escenarios y los próximos pasos

La última sesión de los diálogos informales comienza exponiendo la situación en Washington, donde recientemente se aprobó por voto ciudadano la regulación del uso recreativo de marihuana. La estrategia seguida fue habilitar cantidades definidas de uso y delegar a la actual institución de regulación del alcohol la elaboración de un modelo de regulación del acceso legal a dichas cantidades. El modelo que se elaboró también incluye licencias para productores, cultivadores, procesadores y dispensarios, que sólo podrán vender esta sustancia. Por su parte, está mandado que los impuestos recolectados sean utilizados en educación y salud pública. La meta fue darle a la agencia reguladora la mayor flexibilidad posible para proponer una normativa.

Para lograr este resultado, un punto clave fue elaborar una estrategia de comunicación para la gente que no le gusta la marihuana. Aquí la base de trabajo fue que quizá no sea posible cambiar las actitudes de estos grupos respecto al uso de la sustancia, pero sí respecto a las políticas de drogas. Cambiar las actitudes respecto a la sustancia es un objetivo de largo plazo, “una lucha del sentido común contra los prejuicios”. Cambiar las actitudes respecto a las leyes es un objetivo de corto plazo, realista. ¿En qué aspectos podemos acordar con estos grupos? En querer comunidades y familias seguras, mejor convivencia, respeto a la ley y a las normas y a los actores que las aplican. Para lograr esto las leyes de marihuana tienen que cambiar. Una vez logrado este paso, cambiar las actitudes en un sentido más profundo será más fácil.

A continuación se señala que a pesar de estas iniciativas, a nivel internacional las distintas actividades UNGASS han sido en general muy decepcionantes, por lo que podemos esperar poco de allí. El desafío central es mantener el momento histórico –“keep this historical momentum going”-, la presión. Reforzar las diferentes iniciativas emergentes y tratar de identificar un conjunto de países afines para empezar a trabajar sobre puntos de acuerdo para la reforma política. Existe a nivel internacional y especialmente en América Latina una creciente conciencia de la importancia de las políticas de drogas, de la necesidad de su reforma y, por extensión, de la necesidad de cambiar la lógica del relacionamiento con EEUU. No obstante, si bien las críticas al sistema prohibicionista se han incrementado y calificado, el camino que tenemos por delante es de acumulación de fuerzas. Aprovechar las grietas y oportunidades que nos permitan ir avanzando. No debemos olvidar que “aún hoy el mundo es

prohibicionista”. Las posiciones críticas eran desconocidas y ahora han logrado posicionarse, aunque de un modo aún minoritario. Por ejemplo, la Cumbre de Bariloche y la Sexta Cumbre de Cartagena son dos antecedentes importantes de quiebre respecto a la hegemonía de EEUU, donde algunos representantes latinoamericanos han marcado un camino propio. Tenemos que proteger entre todos los que conformamos esta “alianza reformista” el derecho democrático de debatir las políticas de drogas. Hasta ahora el debate se planteaba en una lógica de buenos y malos: eran buenos los que protegían a nuestros hijos del flagelo de la droga. Son malos los que están a favor de las drogas y por eso quieren flexibilizar el sistema de fiscalización. El solo hecho de que haya un informe de la OEA donde se plantee la posibilidad hipotética de escenarios alternativos, cómo lo hace el último publicado, nos da oxígeno para avanzar. Uruguay solamente puede ser prestigioso internacionalmente en la medida que mantenga a los Derechos Humanos como eje de su política internacional: “la posición que ha sostenido Uruguay junto con Argentina, Bolivia y Brasil de que las políticas de drogas se armonicen con los Derechos Humanos debe ser el camino”.

Por otro lado se considera un “falso dilema” si avanzar por el camino nacional o a nivel internacional. El cambio a nivel internacional, concertado, es una meta de largo plazo. Para lograrlo necesitamos “avanzar en lo que se puede a nivel local, caminar juntos, reconocer y apoyar los distintas vías, los distintos modelos, apoyarnos mutuamente, ganar tiempo”. Para lograr profundizar estos cambios hay que “descentrar positivamente la mirada”, no quedarse en el debate cannabis si o cannabis no. El debate tiene que integrar otros temas como crimen organizado, tráfico de armas y lavado de dinero. Y aquí también hay inconsistencias y contradicciones para explotar: tanto en el mercado de armas como en el financiero EEUU es zona de alta densidad de tráfico y crimen organizado; “No podemos seguir tolerando un control tan rígido en el mercado de drogas y tal liberalización de estos mercados en muchos países, con EEUU a la cabeza”.

Debate

Durante el debate se señala la necesidad de integrar a la sociedad civil y el activismo en las plataformas de apoyo a las reformas. Muchas de las iniciativas de regulación alternativa que se han discutido y aprobado son elaboradas por estos movimientos. Aún más, muchas de ellas se han generado a pesar de la ignorancia y el descrédito de los legisladores, y no por ellos. “Muchas veces desde el movimiento social nos hemos encontrado que ni siquiera se sabe cuál es el punto de partida en el propio país”, es necesario continuar enseñando y concientizando a las clases políticas.

En segundo lugar, se destaca que mucho de nuestro debate se centra en la sustancia de ley. Sin embargo, otra línea de intercambio interesante a desarrollar es identificar puntos en común respecto a la estrategia y argumentos a utilizar. Existen tres tipos de públicos: personas a favor, personas en contra y personas indiferentes. Necesitamos desarrollar mensajes específicos para cada uno de estos grupos. Una posibilidad sería crear un espacio de trabajo para intercambiar opiniones respecto a cómo lidiar con la opinión pública y las consecuencias de las acciones políticas a nivel comunicacional.