



Estudios

El debate del problema de las drogas en 2013 y la legalización del cannabis en Uruguay

Por Fernanda Daniela Díaz

En el presente informe analizaremos cuáles fueron los aportes de este año en el debate acerca de las políticas de drogas que se desarrollaron en Latinoamérica y sus implicancias en el sistema internacional.

Para los efectos de este informe, consideramos al “Problema de las Drogas” al conjunto de actividades asociadas a la producción, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas por las convenciones internacionales, relativas al tema de las drogas o estupefacientes, tal como lo define la Organización de Estados Americanos (OEA, 2013).

Tres fueron los hechos que marcaron el debate sobre las políticas de drogas a lo largo de 2013: el primero fue la decisión histórica del gobierno uruguayo de legalizar y regular la producción, distribución, venta y uso de marihuana, convirtiéndose en el primer país del mundo en crear un sistema legal y regulado de todo el circuito de cannabis. El segundo suceso trascendente fue la coordinación de los discursos de presidentes latinoamericanos pronunciados en la Asamblea General de la ONU y, por último, la publicación de un informe analítico sobre drogas junto con la Declaración de Antigua (Guatemala) realizado por la OEA, apoyando la teoría de tomar la problemática como una cuestión de salud pública, alejándose de la postura prohibicionista, al pedir una revisión de la actual “Guerra contra las Drogas”, por lo que éstos hechos trajeron nuevos aires para la discusión regional e internacional.

Sin lugar a dudas, la decisión de Uruguay tiene un lugar trascendental, la medida trata acerca de la monopolización del Estado de todo el circuito de marihuana, es decir, que se ocupará de plantar, producir, almacenar, comercializar, distribuir y controlar el consumo. Mientras el gobierno asegura que la prioridad es arrebatarle el negocio al narcotráfico y fomentar la prevención, hay quien señala que esta ley podría traer incluso beneficios económicos para el país (Bbc, 2013), ya que el mercado ilegal de marihuana de Uruguay se encuentra valuado en US\$30 millones anuales, según cifras de la Junta Nacional de Drogas, el organismo encargado de ejecutar la política sobre drogas en Uruguay, la institución asegura también que existen más de 120.000 ciudadanos que compran marihuana para uso recreativo por año.

La ley, de tinte vanguardista, habilita la producción y comercialización del cannabis, busca: *"proteger, promover y mejorar la salud pública de la población, mediante una política orientada a minimizar los riesgos y reducir los daños del uso del cannabis"* (Proyecto de Ley 708/13, 2013), promover la educación y prevención, además del tratamiento y rehabilitación de los usuarios problemáticos de drogas. El encargado de controlar la venta y el cumplimiento de la ley será el Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA), organismo creado a tal fin para otorgar licencias e implementar sanciones, además, se encontrará facultado para realizar decomisaciones y destrucción de mercadería incautada, así como estará autorizado para inhabilitar registros y clausurar establecimientos de ventas.

El IRCCA dependerá del Ministerio de Salud Pública, también se encuentran asociados al control el Ministerio de Ganadería y la Junta Nacional de Drogas de Uruguay.

Las farmacias serán las encargadas de vender la droga a los usuarios registrados. Éstos deberán ser mayores de 18 años, residentes en Uruguay y podrán comprar hasta 40 gramos mensuales, con un valor que oscilará el dólar por gramo. De esta forma, el gobierno uruguayo mantendrá los valores que actualmente se están cotizando en el mercado negro de cannabis.

La ley permite el autocultivo personal con un límite de seis plantas o una producción máxima de 480 gramos anuales, y el cultivo en clubes de membresía (entre 15 a 45 socios y un número de plantas proporcional, máximo de 99) éstos clubes podrán funcionar sólo con autorización del Poder Ejecutivo.

Frente a las dudas que puedan surgir por ventas o tráfico ilícito en zonas de fronteras, la ley expresa que las plantaciones sin autorización legal, así como a quién importe, exporte, transporte, almacene o comercialice sin permiso puede ser penado desde veinte meses de prisión a diez años.

Para el gobierno uruguayo con esta medida no se fomentará el consumo, ni se ampliará el mercado de cannabis, de allí que se prohíbe su publicidad y será obligatorio en las escuelas incluir una nueva materia denominada "prevención del uso problemático de drogas", que se impartirá desde educación inicial hasta la técnico profesional e incluso en las capacitaciones docentes. Al mismo tiempo, la ley toma a los adictos desde una perspectiva de salud pública para no criminalizarlos, fenómeno que afecta a la región en su totalidad, en Uruguay se crearán centros de información, asesoramiento, diagnóstico, derivación, atención, rehabilitación y tratamiento de usuarios problemáticos (aunque no especifican aún cuáles serían las características para calificarlos como problemáticos) en aquellas ciudades que posean más de diez mil habitantes.

Todavía quedan muchos aspectos de la ley por ampliar. Resta por definir las condiciones para poseer un club de membresía, cuáles serán las disposiciones para la venta en farmacia, cómo distribuirán o venderán las semillas para el autoconsumo, cuál será el grado de grabación impositiva y en qué forma implementarán el registro de usuarios, ya que en cuanto a éste último aspecto, en los debates a inicios del año, se hablaba de realizar un registro a la totalidad de la población mayores de 18 años para que no se produjera una demonización de

los inscriptos dentro de la sociedad, sin embargo, esta postura acarrearía costos presupuestales importantes¹.

Las voces en contra de la medida no se tardaron en llegar, no sólo en el ámbito doméstico sino en el internacional, a través de un comunicado, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) lamentó la aprobación de la ley que permite el consumo de marihuana en pequeñas cantidades, pues indicó que no se ha tenido en cuenta el impacto negativo que generará la legalización.

La organización se manifestó sorprendida al saber que *"un gobierno que es un socio activo en la cooperación internacional y en el mantenimiento del Estado de derecho internacional haya decidido conscientemente romper las disposiciones legales universalmente acordadas"* (La Republica, 2013). Asimismo, en un tono más neutro la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (Onudc) apoyó el comunicado de la JIFE al considerar que pasos tan importantes tienen que ser coordinados entre los países, ya que la temática es un desafío mundial. En cuanto a las implicaciones a largo plazo para la política de drogas internacional, el jefe de la Onudc, ha añadido que *"es lamentable que, en un momento en que el mundo se dedica a un debate en curso sobre el problema mundial de las drogas, una acción unilateral se ha llevado por delante del resultado en una sesión especial de la Asamblea general de la ONU prevista para 2016"* (Onudc, 2013).

Los efectos políticos y su implicancia a nivel internacional se podrán analizar una vez que la ley se implemente, resta ratificarla por el poder ejecutivo y de acuerdo a cálculos de organizaciones gubernamentales uruguayas en un año podría entrar en vigencia. La medida, por radical, impacta de lleno en el debate sobre las políticas de drogas, el hecho que tanto la Onudc como la Jife la rechacen de plano evidencia el impacto de este "experimento sociopolítico", como lo denomina José Mujica (2010-), que puede tener en Latinoamérica y en el resto del mundo. El temor que el debate sobre la reformulación de las políticas de drogas en el marco de la ONU previsto para el 2016 se desmande y acelere decisiones soberanas de implementar políticas alternativas al interior de cada país es palpable.

El segundo hecho que imprimió la agenda de drogas en 2013 fueron los discursos coordinados de los presidentes latinoamericanos en la Asamblea General, marcando un continuum e internalizando a través de la ONU el reclamo que se originó hace cuatro años en América Latina, con la publicación en 2009 del primer informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas llamado "Drogas y Democracia", publicado por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México), haciendo un llamamiento a la necesidad de tomar nuevas estrategias y entender al consumo de drogas como un problema de salud pública, focalizando las medidas represivas en el crimen organizado (Díaz, 2011).

En los discursos ante la ONU los presidentes de México², Guatemala, Costa Rica y Colombia afirmaron que frente al problema global de las drogas se debe evaluar las políticas acordadas internacionalmente, buscando respuestas más efectivas desde un enfoque de sa-

¹ Para conocer los debates de implementación de la ley ver "Dialogo Informal sobre Políticas de Drogas" realizado por Transnational Institute (TNI) y la Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA).

² En el caso mexicano no asistió el presidente Enrique Peña Nieto (2012-) debido los daños producidos por el impacto de dos huracanes en su territorio, por lo que el discurso lo profirió el canciller José Antonio Meade.

lud, un marco de respeto a los derechos humanos y una perspectiva de reducción de daños, no sólo a la salud sino a la violencia social asociada al problema de drogas.

En la misma línea, los presidentes puntualizaron que conviene fortalecer la cooperación internacional para reducir los flujos ilegales de armas y de dinero que alimentan a las redes criminales.

De esta manera, todos los discursos aseguraron que *"la nueva estrategia global deberá emanar de un debate abierto e incluyente que conduzca al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General programada para el año 2016. Saludamos la Declaración de Antigua de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos como un primer paso que conduce en la dirección deseada rumbo a la sesión del 2016"*.

La Sesión del 2016 que hacen referencia los presidentes de la región, se refiere a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS), la cual se llevará a cabo en Nueva York en 2016.

El ingreso al plano internacional del reclamo de apertura del debate sobre drogas por parte de México junto con Colombia es mucho más solapado y se encuentra en una línea más moderada, ambos con una fuerte asistencia económica estadounidense en lo referente a la lucha antinarcótics, de allí que no abogan por una legalización de sustancias pero sí por la apertura del debate sobre políticas que lleven a instaurar nuevos paradigmas.

Por su parte, el presidente guatemalteco, Otto Pérez Molina (2012-), fue más allá en los discursos al agregar que Guatemala se congratula de la visionaria decisión de los ciudadanos de los estados de Colorado y Washington que han abierto el camino para que prevalezca un enfoque de respuesta a las drogas, centrado en la salud pública, en la prevención de la adicción y la violencia, y en el pleno respeto a los derechos humanos. *"De igual manera, respetamos y respaldamos el ejemplo dado por el Presidente José Mujica de Uruguay al proponer una legislación que regule el mercado del cannabis, en vez de continuar por el camino fallido del prohibicionismo"* (Pérez Molina, 2013).

La referencia a la decisión de Colorado y Washington se refiere a que esos estados legalizaron la posesión de hasta una onza (equivalente a 28.35 gramos) de marihuana por parte de una persona mayor de 21 años, estableciendo todo un sistema de cultivadores, procesadores y vendedores con licencia del estado, incluso la política que se plantea en Colorado es un poco más liberal que la de Washington, al permitirse en 2014 que comercios especializados vendan cannabis con fines recreativos y terapéuticos y se consentirá la producción de cannabis sin licencia para uso personal. Sin embargo, ambas leyes tienen estructuras similares en cuanto a la carga fiscal, es decir al impuesto que se gravará al sector. La ley aprobada por Uruguay es similar a la de estos estados norteamericanos, pero estas leyes no tienen vigencia federal.

A su vez, con la anuencia más moderada de Colombia, en pleno contexto de las negociaciones con las Farc, el presidente Juan Manuel Santos (2010-) en el discurso ante la Asamblea General aseguró que la problemática de drogas es *"un problema global que requiere una solución global"* (Santos, 2013) y recordó que su gobierno encomendó a la OEA realizar estudios sobre cómo afrontar este problema.

Justamente el informe solicitado por Colombia y publicado en concordancia con la Declaración de Antigua, fue el tercer hecho de relevancia que ocurrió a lo largo de 2013 sobre el problema de drogas.

La presentación del informe se dio sorprendentemente en el marco de la OEA, ya que este organismo siempre fue muy refractario a las críticas o por lo menos al intento de apertura del discurso sobre las actuales políticas de drogas, es por eso que consideramos que la mayor novedad se da en ese organismo, a través de dos publicaciones, la primera es el Informe Analítico sobre el Problema de Drogas en las Américas y la segunda es la Declaración de Antigua, Guatemala, en junio, en donde se recomienda la revisión del paradigma de la "Guerra contra las Drogas" al considerarlo como un modelo prohibicionista que amplía las brechas sociales, las inequidades económicas, las diferencias políticas y las asimetrías internacionales.

A nuestro entender el ámbito para el debate sobre las actuales políticas antinarcóticos es óptimo dentro de la OEA, ya que allí se encuentran representados todos los países del hemisferio, y porque paradójicamente todavía no pudo desarrollarse un debate profundo dentro de Unasur, por tres razones, la primera porque Estados Unidos no forma parte de la Unión Suramericana de Naciones, al ser el promotor de la actual política sobre drogas a nivel mundial, implementados por el presidente Richard Nixon hace más de 40 años y pese a sus sucesivos fracasos, es la política que marca los ejes fundamentales a nivel mundial, el segundo punto refiere a que no se ha podido cargar de poder al órgano subsidiario adecuado para su tratamiento, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de Drogas (CSPMD), empañado por su hermano mayor, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Por último, el CDS no ha sabido sortear las trabas que se producen al interior del fragmentado Órgano subsidiario.

En la lucha por el poder de la representación regional, parece ser que la OEA le propinó una estocada al CDS en lo concerniente a las políticas de drogas. El por qué hay que rastrearlo hasta los orígenes de la Unasur como un organismo de contrapeso a las políticas llevadas a cabo por la OEA en el espacio suramericano, por considerar que ese órgano está bajo la órbita de influencia de la doctrina de defensa estadounidense y por tal, no representa los intereses regionales.

La lucha entre ambos comenzó en 2008, sin embargo, recién en 2012 mostró la cara visible de la pugna, en lo concerniente a las políticas de defensa hubo una fuga de poder hacia el CDS, pero el punto débil del Consejo corresponde a las temáticas concernientes a la seguridad.

A pedido de Colombia, en la III Reunión Ordinaria del CDS en mayo de 2011 se resolvió convocar una reunión especial donde se analice la problemática securitaria, principalmente la irrupción de nuevas amenazas regionales con especial foco en el crimen organizado transnacional, a pesar de no ser temáticas con competencia dentro del Consejo. El 16 de febrero de 2012 en Bogotá se celebró la Reunión Preparatoria de la Conferencia de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores, dando curso al requerimiento colombiano pero, aunque se reconoció la necesidad de su tratamiento en el seno de la Unasur, se declaró que no debe desarrollarse la problemática dentro del Consejo de Defensa.

Con ese antecedente de rechazo a la propuesta de Colombia de incluir temáticas de seguridad nacional en los ámbitos de defensa, se desarrolló el 3 y 4 mayo de 2012 en Cartagena de Indias la Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de Unasur, lo que generó grandes expectativas porque se esperaba una resolución concreta a un tema central que se viene dilatando desde la creación del Consejo, al no producirse las respuestas puntuales esperadas, lo que refleja la dispersión de intereses comunes entre los

países miembros y la renuencia de los países del Cono Sur a incluir esa temática en el Consejo de Defensa, los países miembros que se ven mayoritariamente afectados por el flagelo de las nuevas amenazas vieron plausible una mejor vía dentro de la institucionalidad de la OEA.

La aparición en junio de 2013 del informe final sobre el problema de drogas en las Américas responde a la necesidad de ocupar los espacios que el CDS no supo contener, ni de responder a las necesidades de un grupo de países miembros, es decir, tomar una posición clara con respecto a los temas securitarios más acuciantes en la región: la ligazón entre el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia resultante.

De esta manera, la OEA dio un mensaje claro al hemisferio, por un lado, otorga un contundente apoyo a través de su producción académica al grupo comandado por Colombia, de allí que no es casual que en la introducción se cite al presidente Santos en su reclamo de respuestas al problema del narcotráfico realizado en la Cumbre de las Américas, pero sobre todo, con la crítica en el informe al modelo prohibicionista de la guerra contra las drogas esgrimido por Estados Unidos, brinda una respuesta simbólica hacia el histórico reclamo regional de ser un organismo vocero de las políticas estadounidenses.

En el informe sobre El Problema de las Drogas en Las Américas (2013) se afirma que el problema de las drogas es un tema hemisférico, que se expresa en un proceso único, el cual admite tratamientos diferentes a cada una de sus fases y en los países en los cuales ellas tienen lugar, de allí que concluyen que NO existe una relación indisoluble entre el problema de las drogas y la situación de inseguridad en que viven muchos ciudadanos latinoamericanos. Lo novedoso del informe es que aboga por incluir el combate a las múltiples formas de exclusión social y no sólo focalizarse en la penalización y criminalización, ya que la criminalización de amplios sectores de la población puede llevar a la naturalización del delito, sumado a la normalización de la actividad criminal a medida que se extiende la economía ilegal de las drogas, siendo ambos fenómenos corrosivos para la cohesión social.

La vulnerabilidad a la drogadependencia agravada por la vulnerabilidad social, hacen más probable el paso del uso no dependiente al uso dependiente, o bien al consumo de drogas con mayores daños asociados; esto no tiene una relación necesaria o inexorable, pero estas condiciones de exclusión a la vez refuerzan procesos psicológicos y de subjetivación. El estigma o la penalización del consumo³ operan como agravante, porque no previenen el consumo problemático sino que lo encapsulan en la marginalidad y la falta de oportunidades. A modo de ejemplo, en Brasil los encarcelamientos por ley de drogas representan el 20% del total de las personas privadas de la 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 (TNI-WOLA, 2013). De allí que la problemática de hacinamiento en las cárceles latinoamericanas por causa de micro tráfico de drogas es un conflicto complejo y acuciante.

En el mismo tono, la Declaración de Antigua aseguró que las políticas prohibicionistas refuerzan la exclusión y la violencia. Es el primer documento oficial de la OEA donde se pide la revisión del paradigma de la "Guerra contra las Drogas", como parte de una iniciativa para

³ En América del Sur las cárceles femeninas están llenas de "mulas" o pequeñas traficantes. De acuerdo a un estudio de Meetal y Youngers, aproximadamente el 70% de las mujeres en prisión están allí por micro tráfico no violento. (Meetal and Youngers, 2010 en OEA, 2013).

la reducción de la violencia y la emergencia de la protección de los derechos humanos, en el centro del debate sobre las políticas de drogas en las Américas. *"Este modelo prohibicionista ha servido para ampliar las brechas sociales, las inequidades económicas, las diferencias políticas y las asimetrías internacionales. Las prácticas efectivas y específicas de los Estados muestran que el régimen internacional en torno a las drogas ha cambiado en el siglo que ha transcurrido desde su configuración inicial"* (OEA, 2013b).

CONSIDERACIONES FINALES

Los aportes al debate sobre drogas que se sucedieron a lo largo de 2013 fueron profundos y radicales. Las políticas antidrogas centradas en la oferta se encuentran caducas, es en América Latina donde se da el mayor debate sobre las nuevas medidas a tomar, ya sea a nivel nacional como regional. El resto del mundo mira con ansias si será posible que Estados Unidos pueda admitir, no ya su fracaso, pero sí aceptar reformulaciones concretas en el tratamiento actual sobre la problemática mundial de drogas esperadas para Ungass 2016. La senda tomada por Uruguay nos demuestra que Latinoamérica eligió iniciar un nuevo camino, un nuevo paradigma asentado en la implementación soberana de políticas públicas sobre drogas, alejada de posturas prohibicionistas, encuadrado en el acatamiento de los tratados internacionales de derechos humanos, un "experimento sociopolítico" que será seguido de cerca no sólo por los países hemisféricos sino por el resto del mundo.

Bibliografía

- BBC. (2013) "Uruguay: Cómo Funcionará la Producción y Venta de Marihuana". Link: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/08/130801_uruguay_ley_marihuana_claves_aplicacion_jp.shtml
- DÍAZ, Fernanda. (2011) *"Lucha Contra las Drogas en los Países Andinos, Cambios y Continuidades en el Siglo XXI"* en Temas del Cono Sur, Dossier de Integración. Revista MERCOSURabc n°90. Diciembre 2011: 2-11..
- LA REPUBLICA. (2013) "Ley sobre la Marihuana en Uruguay Viola los Tratados, Afirma la ONU". Diario la Republica, Lima, Perú. 11 de diciembre. Link: <http://www.larepublica.pe/11-12-2013/ley-sobre-la-marihuana-en-uruguay-viola-los-tratados-afirma-la-onu>
- MEADE, José A. (2013) "Discurso del Canciller José Antonio Meade ante la ONU". Debate General del 68° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. 26 de septiembre. Link: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=357849>
- OEA. (2013) "El Problema de las Drogas en las Américas". Secretaría General. Organización de los Estados Americanos
- OEA. (2013b) "Declaración de Antigua. Por una Política Integral frente al Problema Mundial de Drogas en las Américas". 43° Período Ordinario de Sesiones de la Organización de Estados Americanos. Antigua, Guatemala. 4 al 6 de Junio. Link: <http://www.oas.org/es/43ag/>
- ONUDD. (2013) "UNODC Stresses the Health Dimension of Drug Use as Uruguay Parliament Passes Legislation to Legalize Cannabis". Link: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2013/November/unodc-stresses-the-health->

dimension-of-drug-use-as-uruguay-parliament-passes-legislation-to-legalize-cannabis.html?ref=fs2

PEREZ MOLINA, Otto. (2013) "La Agenda para el Desarrollo después del 2015: Preparando el Terreno". Debate General del 68° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. 26 de septiembre. Link:

http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/GT_es.pdf

PROYECTO DE LEY 708/13. (2013) "Proyecto de Ley 708/13". Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. Link: <http://fuerafilexpediente.com.ar/wp-content/uploads/2013/08/marihuana-uruguay.pdf>

SANTOS, Juan Manuel. (2013) "Discurso del Presidente Santos ante la Asamblea General de la ONU". Debate General del 68° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. 26 de septiembre. Link: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/este-es-el-discurso-del-presidente-santos-ante-la-asamblea-general-de-la-onu/20130924/nota/1977900.aspx>

TNI-WOLA. (2013) "Diálogo Informal sobre Políticas de Drogas". Transnational Institute (TNI) y la en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA). Uruguay, 2 y 3 de abril.

Abreviaturas y siglas

CDS: Consejo de Defensa Suramericano.

CSPMD Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de Drogas.

IRCCA: Instituto de Regulación y Control de Cannabis.

JIFE: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

OEA: Organización de Estados Americanos.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

ONUDC: Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen.

UNGASS: Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas.