

Estilos estatales de regulación de las drogas ilegales en Sudamérica

State Styles of Illegal Drug Regulation in South America

Virginia Labiano*

Recibido: 4 de septiembre de 2018

Aceptado: 18 de junio de 2019

RESUMEN

Un elemento importante en las relaciones Estado-sociedad es la forma en que los Estados regulan los comportamientos individuales a través de diferentes tipos de sanciones; ejemplo de ello es el modo en que los Estados intentan modificar la conducta de las personas hacia las drogas ilegales. A partir del marco conceptual propuesto por Knill, Adam y Hurka (2015) para el análisis de las políticas morales en Europa, este artículo explora los diferentes estilos estatales de regulación de las drogas ilegales en Sudamérica. Los autores mencionados proponen una clasificación a partir de la consistencia entre los límites legales que se imponen a ciertas conductas y las consecuencias que implican para los ciudadanos que deciden no cumplir tales límites, lo que resulta en cuatro estilos estatales de regulación: autoritario, autoritario-benevolente, permisivo-punitivo y permisivo. Se toma la legislación vigente en el subcontinente para comparar las diferentes medidas que los Estados imponen ante la posesión de drogas ilegales y las sanciones que conllevan. Si bien se trata de un trabajo descriptivo, este mapa nos permite ver que en Sudamérica prevalecen leyes severas en relación con esta práctica. El trabajo contribuye al estudio de los estilos estatales de regulación al enfocarse en otra región geográfica.

ABSTRACT

A key element in state-society relations is the way states regulate individual behavior through different types of sanctions; for example, the way states try to modify citizens' behavior towards illegal drugs. Based on the conceptual framework proposed by Knill, Adam and Hurka (2015) for the analysis of morality policies in Europe, this paper explores the different state regulation styles of illegal drugs in South America. Observing the consistency between the legal limits imposed on certain behaviors and the consequences they imply for citizens who decide not to comply with said limits, these authors propose a classification of four styles of regulation: authority, lenient authority, punitive permissiveness, and permissiveness. The current legislation in the subcontinent is used to compare the different measures that the states impose on possession of illegal drugs and the sanctions that they entail. Although this is a descriptive work, it allows us to see that in South America severe laws prevail in relation to this practice. The paper contributes to the study of styles of regulation by focusing on another geographic region.

* Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Correo electrónico: <vlabiano@unsam.edu.ar>.

Palabras claves: estilos de regulación; tenencia de drogas; Sudamérica.

Keywords: styles of regulation; drug possession; South America.

Introducción

Un elemento importante en las relaciones Estado-sociedad es la forma en que los Estados regulan las libertades individuales a través de diferentes tipos de sanciones. Un ejemplo de este problema es el modo en que los Estados intentan modificar las conductas hacia las drogas ilegales, es decir, cómo buscan influir en la decisión de las personas sobre el uso o no de sustancias psicoactivas. A partir del marco conceptual formulado por Christoph Knill, Christian Adam y Steffen Hurka en su libro *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe* (2015) para el análisis de las políticas de tipo moral en Europa —es decir, para aquellas políticas que refieren a valores sociales más que a intereses económicos tales como el aborto, la eutanasia, matrimonio entre personas no heterosexuales, la utilización de células embrionarias, etc.— se exploran en el presente trabajo los diferentes estilos estatales de regulación de las drogas ilegales en Sudamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se excluyen por razones de pertenencia no iberoamericana a Surinam y Guyana).

Estos autores proponen una clasificación observando la consistencia entre los límites legales que se imponen a ciertas conductas y las consecuencias que implican para los ciudadanos que deciden no cumplir tales límites; lo que resulta en cuatro estilos estatales de regulación: autoritario, autoritario-benevolente, permisivo-punitivo y permisivo. Con el propósito de responder cómo los países sudamericanos median la relación entre ciudadanos y uso de sustancias ilícitas, se toman las leyes vigentes en los países del subcontinente, entre otras fuentes, para comparar las diferentes condiciones que los Estados imponen ante la posesión de drogas ilegales y las sanciones que conllevan, y así identificar los estilos estatales de regulación de drogas que existen.

En el primer apartado describiremos las particularidades del problema de las drogas en América Latina a modo de contextualizar el análisis; enseguida, presentamos el enfoque teórico con el cual abordamos las regulaciones que los Estados imponen para mediar las relaciones drogas-ciudadanos; finalmente, se realiza el análisis de los casos y la consiguiente clasificación. A partir de la comparación de las legislaciones vigentes, el presente trabajo busca ser una primera aproximación al estudio de los estilos estatales de regulación de sustancias ilícitas en la región y, con ello, contribuir a la acumulación del conocimiento sobre un fenómeno prácticamente inexplorado, lo cual permitiría a futuro contrastar con los estilos existentes en otras regiones del mundo.

El problema de las drogas en América Latina

El objetivo de este apartado es señalar algunos puntos clave sobre el problema de las drogas en el continente que están directamente vinculados con la manera en que los Estados han regulado la relación entre las sustancias y los ciudadanos.

Si bien es habitual que se incorpore en documentos oficiales o artículos académicos la frase “el problema de las drogas”, en pocas ocasiones se define. Aquí tomamos la propuesta de la Organización de Estados Americanos (OEA) que lo considera como “el 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” (OEA, 2013: 18).

El problema actual de las drogas se inició con el prohibicionismo, paradigma que intenta modificar la conducta humana hacia los estupefacientes declarando prohibidos un conjunto de psicotrópicos. Tales ideas se cristalizan en el sistema internacional de fiscalización de sustancias que se articula con base en las convenciones y tratados de la Organización de las Naciones Unidas de 1961, 1972 y 1988. La idea que prima en este entramado es que las drogas sólo tienen dos fines, médicos y científicos, y en consecuencia los Estados partes deben realizar una serie de esfuerzos por cortar el suministro (oferta) de psicotrópicos que tengan otros propósitos. Particularmente, se apela a elementos coercitivos para lograr tal objetivo.

Por sus consecuencias, es clave notar la distinción que hace el penalista holandés Louk Hulsman:

Cuando se desea examinar y evaluar las políticas de drogas, es útil distinguir entre problemas de drogas *primarios* y *secundarios*. Problemas de drogas *primarios* son los relacionados con las drogas que se producen con independencia de la política de drogas que se siga en el sector colectivo; problemas de drogas *secundarios* son aquellos que están relacionados específicamente con una determinada política de drogas y que no ocurrirían de esta manera si se adoptara una política de drogas diferente. (1987: 56 [cursivas en el original])

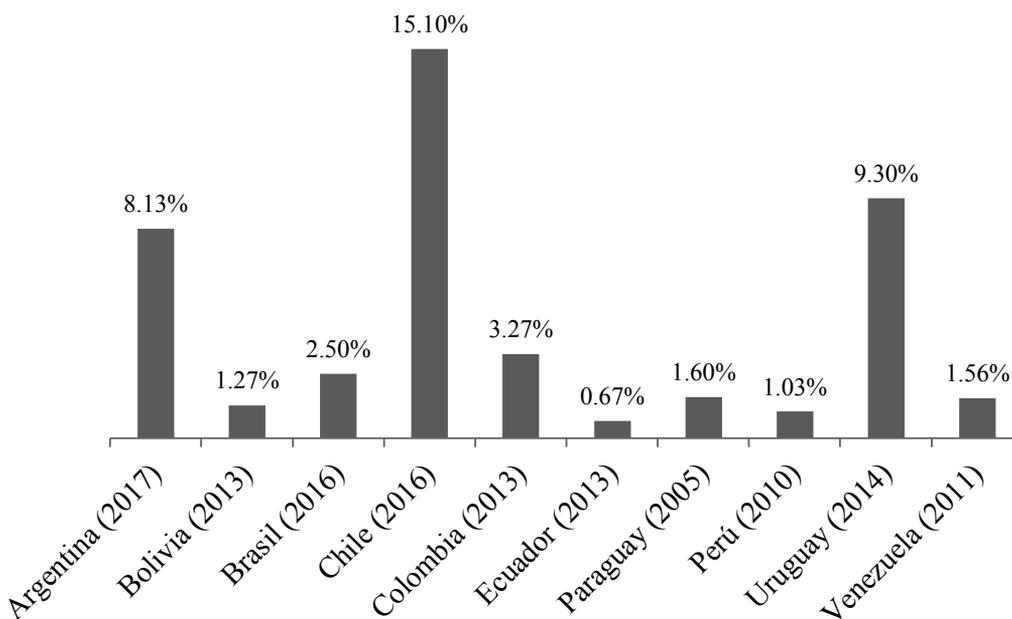
Siguiendo este razonamiento, el problema primario es un problema de salud producto de la nocividad del consumo de drogas —tanto lícitas como ilícitas—, mientras que el secundario deriva del enfoque prohibicionista. Esta distinción generalmente no está clara y, en consecuencia, se hace difuso el objetivo de las políticas de drogas pues si bien declaran que buscan proteger la salud pública, sus instrumentos buscan combatir el narcotráfico, actividad que resulta del prohibicionismo (Uprimny, Guzmán y Parra, 2012).

La definición internacional del problema de las drogas, centrada en la eliminación de la oferta, articuló la idea de una división internacional del trabajo de las drogas, en ella los países son clasificados según la fase de la circulación de la mercancía en la que toman parte

como productores, de tránsito o consumo. En este esquema, América Latina es una pieza clave por ser la única región en el mundo donde se produce cocaína. Esta noción es, en parte, responsable de que las políticas sobre usos de drogas en América Latina hayan sido escasamente abordadas como problema práctico o como tema académico.

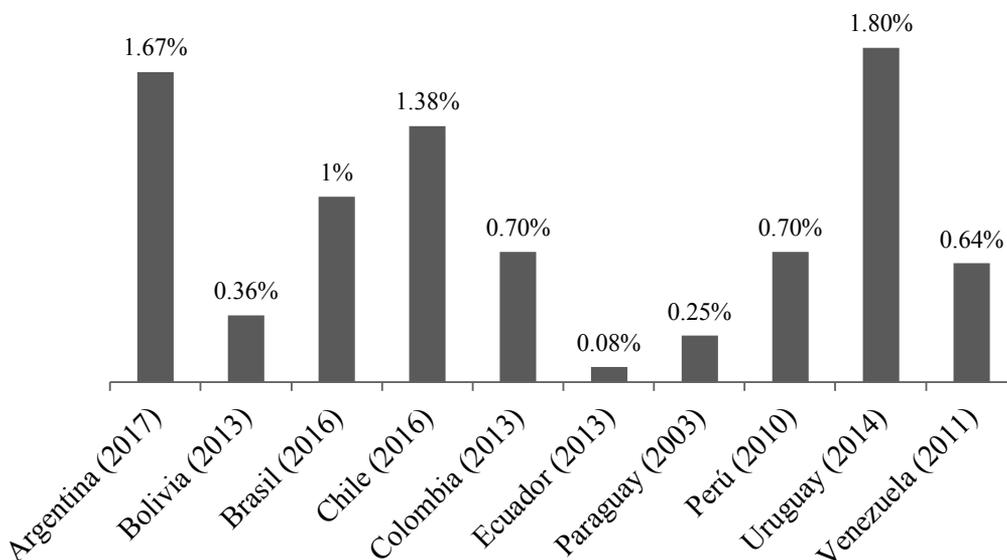
En Sudamérica, los datos referidos a la oferta —tales como incautaciones, extensión de las áreas de cultivo, detenciones de personas por delitos de drogas, entre otros— son medidos anualmente, mientras que la prevalencia de uso —proporción de las personas que han consumido al menos una vez en el último año sobre la población total— no es revelada con la misma frecuencia, como podemos apreciar en los siguientes gráficos, donde observamos que la actualización de datos más reciente es de hace dos años; la encuesta se realizó un año antes (2016) y se pregunta por las prácticas de consumo de 2015.

Gráfica 1
Prevalencia del último año de consumo de cannabis
en la población general en Sudamérica



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Gráfica 2
Prevalencia del último año de consumo de cocaína
en la población general en Sudamérica



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Mientras en Europa —considerada como una región consumidora— el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA, por su sigla en inglés) genera informes anuales sobre prevalencia y pautas del consumo de drogas desde 2004, en nuestro continente el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sólo ha generado tres reportes al respecto (en 2011, 2015 y 2019).

Otras implicaciones de esta particular visión del mercado global de drogas son señaladas en el reciente libro de Juan Gabriel Tokatlián:

Esto [...] subestima la evidencia de que varios países contienen en sí mismos la mayoría de los eslabones (cultivo, procesamiento, tráfico, venta, lavado y consumo). [...] Estas miradas simplistas no ayudan a comprender la complejidad y versatilidad del tema, su naturaleza global y la trama de intereses transnacionales (estatales y no gubernamentales) que subyace al lucrativo negocio de los narcóticos. Además, no contribuye a elucidar de qué manera, desde cuándo y por qué se despliega en cada espacio territorial el encadenamiento del fenómeno de las drogas. (2017: 31 y 32)

Esta situación, en el marco de la represión internacional de la oferta y la vecindad con uno de los principales mercados consumidores —hablamos de Estados Unidos— ha mostrado, en América Latina, los costos más críticos del prohibicionismo: violencia, corrupción, fumigaciones, desplazamientos, entre otros. Desde el momento en que Richard Nixon declaró el abuso de drogas como el “enemigo público número uno”, contra el cual había que emprender una ofensiva total a nivel mundial (Nixon, 1971), el país del norte ha condicionado sus relaciones con la región a “la guerra contra las drogas” (certificando niveles de producción, instalando bases militares, instruyendo a las fuerzas de seguridad, imponiendo estrategias como el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida, etc.).

Pero la adopción en nuestro subcontinente de la guerra contra las drogas no fue una imposición unilateral de Estados Unidos, sino que

en una dinámica compleja y contradictoria [,] la presión de Washington fue una condición necesaria pero insuficiente, al tiempo que América Latina asimiló la cruzada antinarcóticos por razones domésticas de diverso tipo. Coacción y convencimiento, extorsión y conveniencia se retroalimentaron por años para lograr que la región se comprometiera de manera activa en la cruzada. (Tokatlián, 2017: 46)

Durante el siglo xx, otros factores sumarán complejidad a tal dinámica, como las relaciones entre grupos armados y narcotraficantes, particularmente en la zona andina, crisis socioeconómicas, dictaduras militares. Ya en el siglo XXI pareciera que la división ideológica entre gobiernos “progresistas” y fieles a Estados Unidos facilitaría el análisis, sin embargo, respecto de las políticas de drogas no es el caso: países como México, Colombia y Guatemala, aliados de Washington, son más críticos del orden global prohibicionista y más reformistas que países como Venezuela, Cuba o Bolivia (Soares, 2015).

El enfoque prohibicionista, con su versión exacerbada de una “guerra contra las drogas”, tiene documentadas consecuencias en muchos aspectos.¹ En este sentido queremos destacar las concernientes a los sistemas jurídicos. En primer lugar, destacamos lo que se conoce como *inflación penal*, producto de la desproporcionalidad de los castigos vinculados a la transgresión a las leyes de estupefacientes en nuestra región en relación con otros delitos. En otras palabras, “nuestros sistemas jurídicos prevén penas mayores para el tráfico de drogas, incluso en cantidades a veces modestas, que para conductas tan atroces como la violencia sexual o el homicidio doloso, esto es, intencional” (Uprimny, Guzmán y Parra, 2012: 5).

¹ Varios informes elaborados por organismos internacionales dan cuenta del catálogo de derechos humanos que son violentados en pos de evitar que 5.2% de la población consuma con fines distintos a los médicos o científicos (recreativos): UN General Assembly (2015); UN Women (2014).

Otro rasgo de la implementación de estas políticas es la selectividad con la que son operadas, es decir, los penales están colmados por los eslabones reemplazables de la cadena del narcotráfico: consumidores, productores, “mulas”, narcomenudistas, que en su mayoría pertenecen a los sectores más vulnerables de la sociedad: pueblos originarios, campesinos, madres solteras y jóvenes varones. En pocas ocasiones el brazo coercitivo del Estado alcanza a quienes capitalizan las ganancias del negocio: los que introducen el dinero al circuito legal, grandes comerciantes de estupefacientes o funcionarios públicos que permiten su desarrollo.

Recientes informes han mostrado cómo la población carcelaria en América Latina ha crecido exponencialmente en las últimas décadas (Metaal y Youngers, 2010; Pérez Correa y Youngers, 2014), y si bien el número absoluto de mujeres es mucho menor que el de los varones, en muchos países la tasa de población femenina excede la masculina. De acuerdo con un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, “el motivo más frecuente por el que la mujer ingresa al sistema penitenciario es por el tráfico de estupefacientes” (Safrahoff y Tiravassi, 2018), y según sus propios datos 38% de las mujeres privadas de la libertad habían incurrido en tal delito. Los estudios coinciden en destacar que estas mujeres suelen compartir un perfil sociodemográfico: “son jóvenes, pobres, madres solteras y jefas de hogar, con baja escolaridad, responsables del cuidado de sus hijos y de otros miembros de su familia y, frecuentemente, pertenecen a sectores vulnerables o excluidos” (Boiteux, 2015; Youngers y Pieris, 2016). En el siguiente cuadro se muestra la situación para ocho de los diez casos que trabajamos en el presente artículo:

Cuadro 1
 Encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas

País	Número de mujeres encarceladas por delitos de drogas	Porcentaje de mujeres encarceladas por delitos de drogas	Fecha del dato	% Aumento población carcelaria de mujeres por drogas
Argentina	790	65 %	dic-12	271 % (1989-2008)
Bolivia	827	48 %	2013	114.38 % (2003-2013)
Brasil	16 489	60.63 %	jun-13	290 % (2005-2013)
Colombia	3 830	45 %	2014	211 % (2000-2014)
Chile	1 889	57.2 %	abr-15	
Ecuador	709	43 %	2015	
Perú	2 679	60.6 %	2014	35 % (2008-2014)
Uruguay	126	29.50 %	2014	

Fuente: adaptación de Boiteux (2015) y Youngers y Pieris (2016).

Por otra parte, el proceso penal se desenvuelve sin apearse a algunas garantías y derechos que rigen en la comisión de otros delitos. Por ejemplo, la carga de la prueba en los consumidores que tienen que demostrar que es para uso personal; las detenciones sin condenas; medidas cautelares extraordinarias; extradición —particularmente a Estados Unidos—; y durante la etapa penitenciaria se suelen quitar concesiones y derechos como permisos de salida, reducción de la pena por trabajo, acceso a la educación, liberación condicional, visita íntima, entre otros. En síntesis, en algunos países de la región “la represión del mercado ilegal de las drogas ha justificado la introducción de diferentes cuerpos legislativos excepcionales, contrarios al debido proceso” (Garzón y Pol, 2015: 4). En consecuencia, prevalece el hacinamiento en los sistemas penitenciarios y los sistemas judiciales se ven desbordados.

En este contexto, podemos decir que el Estado regula la relación que pueden tener los ciudadanos con las sustancias ilícitas. Antes de exponer cómo se desarrolla este fenómeno en Sudamérica, introducimos la perspectiva teórica desde la cual lo abordamos: estilos estatales de regulación en políticas morales.

Aproximación teórica

Las políticas morales

Desde fines de la década de los 80, los académicos han identificado que en las agendas de las sociedades actuales han ingresado temas que afectan a valores sociales más que a intereses económicos, entre ellos el aborto, la eutanasia, el matrimonio entre personas no heterosexuales, la utilización de células embrionarias, etc. En estos acercamientos, se consideró que estas políticas se podían ajustar a la tipología propuesta por Theodore J. Lowi (1972), quien clasificó las actividades gubernamentales en distributivas, regulatorias, redistributivas y constituyentes. Con base en esta clasificación, la clásica obra *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulatory Policy* de Raymond Tatalovich y Byron W. Daynes (1998) adopta la noción de regulación social, para significar que con estas políticas lo

regulado no es una transacción económica sino una relación social. Pero el cambio en las relaciones sociales puede dar lugar a demandas de los ciudadanos para que la autoridad legal sea usada para afirmar el orden normativo tradicional, o modificarlo, o sancionar normas enteramente nuevas de comportamiento. (Tatalovich y Daynes, 1998: xxx)

Durante la siguiente década, los estudios sobre políticas morales buscarán expandir y probar en qué difieren este tipo de políticas respecto de las no morales. De modo que la literatura estadounidense convergerá en distinguir cuatro características, según Mooney, (1999): la

primera, es que las políticas morales validan un conjunto particular de valores básicos sobre los cuales no existe un consenso completo en la comunidad; es decir, al menos una significativa minoría de ciudadanos tiene un conflicto fundamental con los valores primarios incorporados en la política moral. Así, lo que predomina en el debate es qué valores la sociedad debería validar y no cuál es el mejor modo de alcanzar los objetivos de la política. Un segundo rasgo, asociado a la característica anterior, es que estas políticas son técnicamente más simples que el resto en el sentido de que, al discutirse valores y no evidencias científicas (por citar un ejemplo), cualquiera puede considerarse legítimamente bien informado. La tercera particularidad radica en la falta de compromiso por parte de los actores del debate, de manera que los “perdedores” retendrán sus posiciones y continuarán buscando su validación. Por último, este “choque” de valores hace que estos temas sean altamente sobresalientes para el público en general.

Por otro lado, en Europa la discusión académica en torno a las políticas morales avanzó a través de estudios comparativos entre los países del continente. Una de las propuestas más destacadas es la de Isabelle Engeli, Christoffer Green-Pedersen y Lars Thorup Larsen con la obra *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices* (2012) donde se conceptualiza a las políticas morales a partir de una definición de conflicto:

enfocándose en la medida en que un asunto moral recibe la atención de actores políticos, la configuración de actores involucrados en conflictos políticos en torno a temas morales, la distribución de las posiciones de política a lo largo del espectro político y la argumentación ofrecida para justificar esas posiciones de política. (Engeli, Green-Pedersen y Thorup, 2012: 2)

A partir de esta idea, desarrollan el esquema de los “Dos Mundos de las Políticas Morales”, el mundo religioso *versus* el secular, donde el criterio principal para la atención política de estos temas está dado por la existencia o no de clivajes religiosos en el sistema de partidos.

Sin embargo, estas dos formas de aproximación a las políticas morales han recibido críticas con las cuales coincidimos. Con la estadounidense porque considera que las políticas serán clasificadas como morales según el resultado del encuadre (*framing*) que se hace de los temas morales o no morales, y del proceso de entrada en agenda, por lo que “esta definición situacional evita *ex ante* cualquier especificación de la política moral que sea aplicable a través del tiempo y el espacio” (Heichel, Knill y Schmitt, 2013). En otras palabras, no podremos saber si una política es o no moral hasta que no entre en la agenda de un gobierno. Por su parte, la perspectiva de Engeli, Green-Pedersen y Thorup (2012) consiste en elaborar un listado de las políticas que ellos consideran como morales con base en si la materia a ser regulada refiere a conflictos en los valores sociales, de ahí que “adopta una perspectiva nominal, clasificando a priori las políticas como de asuntos morales o no morales” (Engeli, Green-Pedersen y Thorup, 2012).

Consideramos que la propuesta de Knill (2013) es más adecuada a los propósitos de este trabajo porque toma como criterio de clasificación de las políticas a las constelaciones de intereses subyacentes, distinguiendo entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Las políticas morales manifiestas refieren a aquellos temas en los que los valores tienen un papel central y el conflicto determina la toma de decisiones; los valores cobran relevancia como instrumento de poder político y social, de modo que diferentes actores o grupos pueden ganar o perder poder si ciertas creencias prevalecen o cambian: los casos típicos son los asuntos llamados de “vida y muerte”, como el aborto, la eutanasia o la utilización de células embrionarias. Por su parte, el autor define a las políticas morales latentes como aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial y, sin embargo, bajo ciertas condiciones podrían activarse. Dicho de otro modo, la regulación de estos asuntos contiene elementos que pueden ser “explotados moralmente” ya sea para alcanzar objetivos políticos o económicos: ejemplos donde prevalecen estas constelaciones es en la regulación de la pornografía o el juego, el control de armas o de drogas.

Podemos observar que lo que está en tensión en este tipo de políticas es la relación entre el Estado tratando de garantizar ciertos bienes colectivos (como salud u orden público) y las libertades individuales para el desarrollo personal. Este conflicto se dirime de modo diferente en cada país, y dicha variación puede ser apreciada como diferentes estilos estatales de regulación.

Estilos estatales de regulación de políticas morales

En su libro *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe* (2015), los autores Christoph Knill, Christian Adam y Steffen Hurka proponen un marco para el análisis transversal de las políticas morales. El punto de partida son los *outputs* regulatorios, de ellos toman dos dimensiones: por un lado, consideran el grado en cual las libertades individuales son condicionadas y constreñidas por las reglas regulatorias. Por el otro, examinan en qué medida las desviaciones de estas reglas son sancionadas. De la combinación de estas dos dimensiones, identifican cuatro tipos ideales de estilos de políticas regulatorias.

Para orientar las conductas individuales, los gobiernos tienen distintos mecanismos, por ejemplo, dar información o también podrían ofrecer incentivos financieros (impuestos, tarifas o subsidios). Éstas son formas indirectas de interceder en el ámbito personal ya que no prescriben un cambio en la conducta. Sin embargo, para los autores

[la] prescripción directa del cambio en el comportamiento constituye la intervención de más largo alcance en las libertades individuales, dado que se basa en una especificación legal directa

de constreñimientos al comportamiento individual. [...] Argumentamos que es específicamente vía estos mecanismos directos de prescripción gubernamental a través de los cuales el balance entre derechos individuales e intervención colectiva pueden ser analizados. (Adam, Hurka y Knill, 2015: 330 [traducción propia])

El complemento de estos mandatos son las sanciones que la norma estipula se apliquen a quienes los trasgredan. Como se indicó, a partir de observar cómo se combinan estos dos aspectos se proponen cuatro tipos ideales de estilos de regulación: autoritario, autoritario-benevolente, permisivo-punitivo y permisivo.

En uno de los extremos se identifica el estilo *autoritario*, donde hay una gran restricción a la libertad individual que conlleva severas sanciones. En oposición está el estilo *permisivo*, cuando los Estados garantizan a los ciudadanos amplios límites y su trasgresión no implica sanciones significativas. Como bien observan los autores:

[...] esta dicotomía de tipos ideales, sin embargo, no nos provee de suficiente vocabulario para describir todos los resultados empíricamente relevantes de regulación. De hecho, dos categorías adicionales reflejan estilos de regulación que aparecen de algún modo menos consistente en la manera en que se combinan reglas con sanciones. (Adam, Hurka y Knill, 2015: 331 [traducción propia])

Cuando se relaja el régimen de sanciones, pero la conducta social continúa siendo regulada de manera estricta, encontramos el estilo *autoritario-benevolente*. Por el contrario, cuando los legisladores solamente imponen restricciones menores a las libertades individuales pero la violación a las mismas implica sanciones severas, predomina un estilo *permisivo-punitivo* de regulación.

Tabla 1
Tipos ideales de regulación estatal de políticas morales

	Consecuencias del comportamiento desviado	
	Bajo	Alto
Límites a los comportamientos individuales		
estrechos	autoritario benevolente	autoritario
amplios	permisivo	permisivo punitivo

Fuente: elaboración propia a partir de Knill, Adam y Hurka (2015: 12).

Medir los estilos de regulación

La propuesta metodológica de los autores para observar qué estilo de regulación predomina en un país consiste en distinguir tres niveles: un paradigma regulatorio general, requerimientos personales adicionales y límites procedimentales adicionales. Cabe señalar que para llevar adelante este tipo de análisis se presentan algunas dificultades en la recolección y evaluación de los datos como consecuencia de la vaguedad que suele caracterizar la redacción de las regulaciones morales:

Los conflictos de valores y las dificultades inherentes al compromiso incrementan la probabilidad de una textura legal vaga y abierta, ofreciendo a las autoridades regulatorias considerable discreción durante la fase de implementación. Aunque estos patrones podrían ser observados para las áreas no morales, son particularmente acentuados en las políticas morales. (Knill, 2013: 315 [traducción propia])

Por ello, los autores indican que será tarea de los investigadores decidir cuáles y cuántos aspectos incluir y cómo ordenarlos de acuerdo a la severidad de la intervención. Entonces, en primer lugar, se debe identificar cuál es la aproximación general hacia el objeto de regulación al distinguir entre prohibición, autorización estrecha y permiso amplio. Luego, se observan los límites orientados a los destinatarios de la política, es decir, qué obstáculos los individuos deben superar para poder realizar tal comportamiento legalmente. Finalmente, se examina si el *output* regulatorio contiene constreñimientos procedimentales adicionales (Knill, Adam y Hurka, 2015; Adam, Hurka y Knill, 2015).

En el caso de las sanciones también se ordenan jerárquicamente, en tal sentido se considera la privación de la libertad como una sanción más severa que la imposición de una multa monetaria. Asimismo, una multa monetaria es tomada como más estricta que una sanción puramente administrativa, como la cancelación de una licencia o el cierre de un establecimiento. Además, habrá que evaluar si las penas son obligatorias o pueden ser sustituidas por otro tipo de sanción (Knill, Adam y Hurka, 2015).

Estilos estatales de regulación de drogas

Con el objetivo de proteger la salud pública, los Estados intentan disuadir a los ciudadanos del uso de sustancias declaradas ilegales. En consecuencia, para abordar el grado en que los países restringen las actividades que están directamente vinculadas con el uso de drogas a través de reglas escritas, debemos observar dos aspectos relacionados a la demanda: consumo y posesión (para uso personal).

Tomamos como guía el capítulo “Illegal Drugs: Two Worlds of Authority” desarrollado por Andreas Raschzok en el libro *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence*

of Moral Regulation in Europe. Respecto del paradigma general que adoptan los Estados en relación con las drogas, el autor indica que son tres: *prohibitivo*, *prohibición parcial* o *permisivo*. Cuando optan por el primero, restringen completamente el consumo y la posesión de drogas. Si la posesión está completamente prohibida, mientras el consumo es permitido o restringido hasta cierto grado (por medio de requerimientos personales) se trata de una prohibición parcial. Y es permisivo cuando el consumo y la posesión sólo se restringen a través de requerimientos personales y/o reglas procedimentales, o no lo hacen en absoluto (Raschzok, 2015).

En relación con los requerimientos personales o situacionales, la propuesta hace una diferencia entre la presencia o no de los mismos, como la edad, la nacionalidad, en lugares públicos, etcétera. Y con respecto a las reglas procedimentales, “el esquema distingue entre la existencia y ausencia de restricciones en la cantidad de drogas que un individuo puede poseer legalmente. Alternativamente, son tomadas en cuenta las restricciones en la intención de la posesión de drogas” (Raschzok, 2015: 238 [traducción propia]).

La dimensión de las sanciones mide la severidad de las penas impuestas en el caso de una violación a la tenencia para consumo personal.

Estilos estatales de regulación de las drogas ilícitas en Sudamérica

Si bien desde fines del siglo XIX se intenta controlar el acceso a ciertas sustancias, es con la *Convención de 1961* cuando se logra articular y definir el actual sistema internacional sobre fiscalización de estupefacientes. En el artículo 36, 1.a podemos observar la penalización a través de distintos verbos:

A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las Partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho de cualquier concepto, corretaje, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, [...] se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad. (ONU, 1961: artículo 36)

Al igual que todas las normas internacionales, los tratados son interpretados por los Estados parte que deben incorporar las directrices a su derecho interno. Esta plasticidad jurídica, si bien acotada, ha permitido que a lo largo de los años se desarrollen diferentes políticas de drogas en el mundo. Como se aprecia, el artículo citado no hace mención de la penalización del consumo de drogas. Sin embargo, en la práctica, son principalmente

los usuarios los que terminan dentro de los confines de la justicia. Ocurre que, al estar toda la cadena previa tipificada como delito, no se los acusa por consumo sino por tenencia, posesión, o compra.

Esta postura se radicalizó con *la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* (1988), al indicar en el artículo 3,2 que:

A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el *consumo personal* en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en su forma enmendada o en el Convenio de 1971. (ONU, 1988: 3,2 [cursivas propias])

Como consecuencia, en la medida en que los tratados acentuaron el enfoque punitivista al concebir el asunto desde una perspectiva de orden público —antes que de salud—, las políticas de drogas en nuestro continente tendieron a seguir una dirección similar: aumento de penas, de verbos rectores y la penalización de la tenencia o posesión para consumo personal que en legislaciones anteriores no estaba tipificada.

El análisis de las leyes que regulan las relaciones entre ciudadanos y sustancias ilícitas en Sudamérica supone un enorme desafío ya que lejos de ser marcos jurídicos coherentes componen “una maraña amplia y compleja de normas jurídicas de diversas jerarquías, con muchas contradicciones y asimetrías” (Boiteux y Pádua, 2014: 65). El ejemplo más evidente de esta situación es Colombia, donde mediante el Acto Legislativo No. 02 de 2009 se modificó la Constitución Política y se incorporó que “el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas están prohibidos”, sin embargo, la carta magna no establece penalidades. Asimismo, este artículo colisiona con el 16 del mismo cuerpo que consagra el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En consecuencia, a través de diversos fallos tanto la Corte Constitucional como la Suprema Corte de Justicia se han pronunciado en favor de la no punibilidad de la dosis para consumo personal, tal como lo estipula el vigente artículo 2, inciso j de la Ley 30 de 1986.

Fuentes primarias

Para clasificar los estilos estatales de regulación de drogas ilícitas en Sudamérica tomamos en cada país la ley vigente sobre la materia y nos enfocamos en la tenencia para uso personal. Cabe destacar que el marco temporal de las mismas es amplio, abarca veintisiete años.

Para Argentina tomamos la Ley 23.737 de octubre de 1989. En Bolivia, la norma vigente es la Ley 1008, llamada *Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas* y publicada en la *Gaceta Oficial* del país el 28 de julio de 1988 (si bien en marzo de 2017 se dispuso Ley 913 de *Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas* en ella no se hace mención al uso personal). En Brasil, se alcanzó en 2006 la Ley 11.343, que estableció el *Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas*. En Chile la Ley 20.000 es la que rige en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas desde el año 2005.

Aunque se haya incorporado en la Constitución la prohibición del consumo y la tenencia para uso personal de sustancias ilícitas, y de que la reforma al Código Penal en 2011 eliminó de la redacción original del art. 376 la frase “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal” (Ley 1453), en Colombia sigue vigente en materia de tenencia para consumo personal el *Estatuto Nacional de Estupefacientes* de 1986.

El caso ecuatoriano es, en cierto sentido, el inverso al colombiano. En su Constitución de 2008 incorpora una importante definición con el art. 364:

Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Si bien aún sigue vigente la Ley 108 de 1991 sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas, dos cuartas partes destinadas al tema penal han sido reemplazadas a partir de 2014 por el Código Orgánico Integral Penal (Pontón y Duque, 2015). Por ello en este caso, utilizamos como fuente documental dicho código.

En Paraguay la Ley vigente es la 1340 del año 1988 que lleva por título “Que modifica, adiciona y actualiza la Ley 357, ‘Que reprime el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas peligrosas y otros delitos afines y establece medidas de prevención y recuperación de farmacodependientes’”. Perú también tiene una extendida trama jurídica para abordar el problema de las drogas, pero para el presente trabajo sólo se consideró la Ley 28.002 “que modifica el código penal en materia de tráfico ilícito de drogas” y que data del 2003.

El caso uruguayo fue desdoblado y se consideraron dos leyes, la 17.016 de 1998, que dicta las normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica, y la Ley 19.172 que legalizó y reguló el cannabis en el año 2013. También consultamos el Decreto 120/014 que reglamentó esta última ley. Se optó por un análisis particular de este régimen dado que fue la primera experiencia a nivel país y que se trata de la sustancia ilegal más consumida en el mundo (UNODC, 2016: 43).

Finalmente, Venezuela establece sus normas y sanciones en la *Ley orgánica de drogas*, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela No. 39510 de septiembre de 2010, particularmente nos basamos para su análisis en los artículos 130, 131 y 153.

Medición de las reglas

Esta dimensión es la más difícil de cuantificar; por tanto, nos aproximamos a ella a partir de una pregunta: ¿cuántos obstáculos hay que sortear para poseer sustancias ilícitas legalmente? A fin de simplificar, ponderamos estos requisitos como iguales, de manera que en cuanto haya más condiciones, más difícil será realizar la conducta.

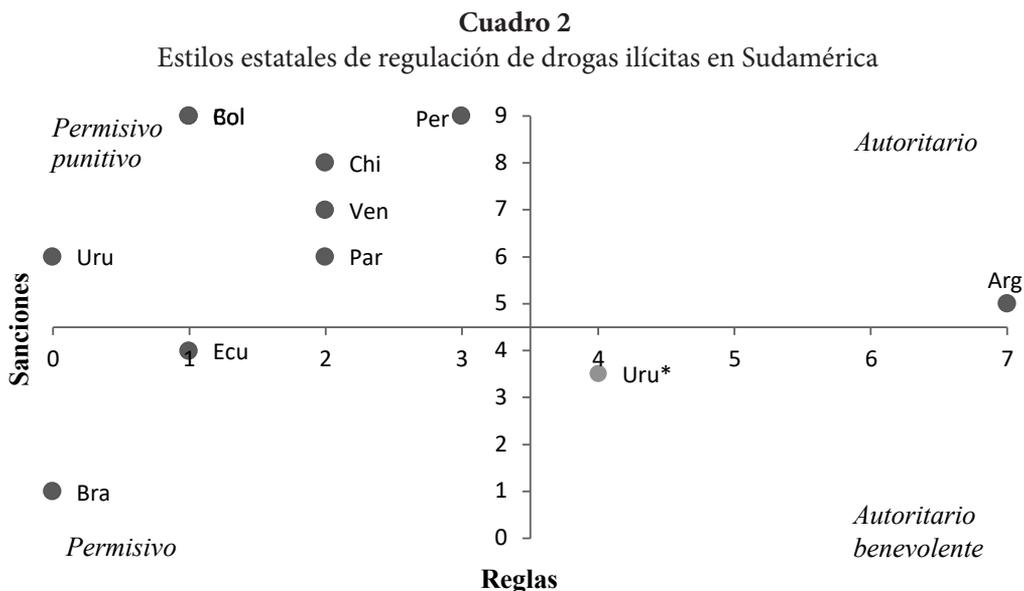
Los siete requisitos considerados son: edad, nacionalidad, cantidad, temporalidad, dictamen, lugar, otros (ver Anexo I). Las primeras dos condiciones, *edad* y *nacionalidad*, son personales y se refieren a si la norma establece límites de edad o diferencia en el tratamiento a extranjeros. La *cantidad* alude a los topes de cantidad que algunos países han establecido para distinguir la posesión entre consumo y tráfico. La *temporalidad* está relacionada a la cantidad, es decir, si la regla considera que una persona supera el umbral permitido justificando el aprovisionamiento para consumo en el tiempo. El *dictamen* médico es incluido en algunas legislaciones como prueba de que la persona es consumidora. El *lugar* refiere a si la ley diferencia entre consumo en espacios públicos y privados. Finalmente, la categoría *otros* es para incluir requisitos no generales, por ejemplo, la condición peruana de que para el consumo personal no se pueden portar dos tipos de drogas, o el registro de datos personales de los usuarios de *cannabis* en el caso de Uruguay.

Medición de las sanciones

Las sanciones establecidas por las leyes de droga que regulan la tenencia de sustancias ilícitas fueron jerarquizadas tomando como criterio el grado de afectación de la libertad individual, las penas privativas de libertad con la más alta puntuación, pero se diferenció según el largo de la condena; luego, siguen las multas, los tratamientos de salud compulsivos, las medidas educativas y, por último, las disposiciones administrativas (ver Anexo II). En el caso de que la norma incluya dos o más sanciones se adiciona el puntaje.

Resultados

De la observación de estas dos dimensiones, siguiendo la propuesta de Knill, Adam y Hurka (2015), obtenemos el siguiente cuadro de estilos estatales de regulación de drogas ilícitas en Sudamérica:



Fuente: elaboración propia.

El cuadro precedente es una instantánea de un fenómeno en movimiento: cómo median los Estados sudamericanos la posesión de drogas ilícitas para consumo personal. Se puede apreciar que los ejes se crucen en la media de los valores observados. Se trata de un ejercicio descriptivo que tiene alcances limitados, pero que nos permite examinar el estado de la situación hoy en día.

Los extremos son fáciles de captar, Argentina tiene un paradigma general prohibitivo, ni siquiera establece requisitos² y dispone una fuerte sanción de “un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal” (art. 14, Ley 23.737). Esta pena puede ser sustituida por

² Para la medición se le asignó al caso argentino la máxima cantidad de requisitos posibles, debido a la ausencia de requisitos en el marco de un paradigma prohibitivo.

una medida de seguridad curativa para su desintoxicación y rehabilitación, si la persona declara que tiene dependencia física (art. 17, Ley 23.737).

Por el contrario, la legislación en materia de droga de Brasil se encuadra dentro de un estilo estatal permisivo dados los pocos límites que se establecen al comportamiento y las leves consecuencias que implica transgredirlos. Así, la regla sostiene que “para determinar si la droga se destina a consumo personal, el juez atenderá la naturaleza y la cantidad de la sustancia aprehendida, la ubicación y las condiciones en que se desarrolló la acción, las circunstancias sociales y personales, así como la conducta y los antecedentes del agente” (art. 28, inc. 2º, Ley 11.343). En caso de que el magistrado entienda que se trata de tenencia para consumo personal, las sanciones son de tipo administrativas: I. Advertencia sobre los efectos de las drogas; II. Prestación de servicios comunitarios; III. Medidas educativas (art. 28, Ley 11.343); a las mismas sanciones también serán sometidos quienes cultiven para su consumo personal plantas capaces de causar dependencia.

Dentro del estilo permisivo también se encuentra la nueva normativa ecuatoriana que en 2014 estableció en el último párrafo del art. 220 del Código Orgánico Integral Penal que “la tenencia o posesión de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas por la normativa correspondiente, no será punible”. Previamente, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas fijó en lo que se conoce como el cuadro 1 las cantidades admisibles como máximas para la tenencia personal (véase Resolución 001-CONSEP-CD-2013. En sus siguientes resoluciones el organismo cambió las tablas de cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito de mínima, mediana, alta y gran escala). Sin embargo, para quienes superen estos toques las penas pueden ser de mínima escala: de dos a seis meses de prisión (art. 220, Código Orgánico Integral Penal). Si bien es una sentencia corta, la utilización de la privación de la libertad hace que este caso se acerque al estilo permisivo punitivo.

Como podemos advertir en el Cuadro 2, la mayoría de las legislaciones en materia de estupefacientes en Sudamérica se pueden clasificar dentro del estilo permisivo punitivo. En Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela la tenencia para consumo personal está permitida, sin embargo, si el sistema judicial juzga que se está transgrediendo la ley, las sanciones son severas. De este conjunto hay que precisar una distinción, se trata del método elegido para determinar la intención de la tenencia de drogas: mientras que en Bolivia, Chile y Uruguay es discrecional (es decir a consideración del juez), en Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela se utilizan cantidades umbrales. Ninguno de los dos métodos garantiza absoluta imparcialidad (Harris, 2011).

Bolivia establece que “la cantidad mínima para consumo personal inmediato será determinada previo dictamen de dos especialistas de un instituto de farmacodependencia público”, y la sanción para quien no se encuadre dentro de estos límites “caerá en la tipificación del artículo 48º de esta ley” (art. 49, Ley 1008), es decir, se lo considerará traficante y se lo pena

con “presidio de diez a veinticinco años y diez mil a veinte mil días de multa” (art. 48, Ley 1008). Al no distinguir figuras intermedias como posesión ilícita o microtráfico, la legislación boliviana es de las que implica más riesgos para los usuarios de sustancias ilícitas.

En el caso chileno, la regla marca algunos criterios para que el juez distinga que no se trata de consumo personal, a saber: “cuando la calidad o pureza de la droga poseída, transportada, guardada o portada no permita racionalmente suponer que está destinada al uso o consumo descrito o cuando las circunstancias de la posesión, transporte, guarda o porte sean indiciarias del propósito de traficar a cualquier título” (art.4, Ley 2.000). En tal circunstancia, el infractor “será castigado con presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de diez a cuarenta unidades tributarias mensuales” (art.4, Ley 2.000). Además, la norma en su artículo 50 prohíbe tanto el consumo como el porte para “consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo” si se realiza “en lugares públicos o abiertos al público, tales como calles, caminos, plazas, teatros, cines, hoteles, cafés, restaurantes, bares, estadios, centros de baile o de música; o en establecimientos educacionales o de capacitación” (art. 50, Ley 2.000).

Como se mencionó previamente el caso colombiano puede resultar difícil de discernir. En su redacción original, la Ley 30 o *Estatuto Nacional de Estupefacientes* definió en su art. 2 inc. j, las cantidades que comprenderían la dosis de consumo personal, además en su artículo 51 establecía sanciones de arresto y multas a quien poseía tal dosis, así como medidas de internamiento compulsivo en su artículo 87. Sin embargo, ambos artículos fueron dejados sin validez al ser declarados inexecutable por la Corte Constitucional en 1994 (C-221/94). No obstante, para quien supere las cantidades establecidas en el art. 2 inc. j “la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes” según la última modificación que sufrió el artículo 33 de la Ley 30 (art. 376, Ley 1453). Luego del cambio constitucional de 2009 que prohibió el consumo y el porte de sustancias, una reforma al Código Penal en 2011 sumó confusión al eliminar de la redacción original la frase “salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal” (Ley 1453). Nuevamente, la Corte Constitucional aclaró que el artículo es exequible “en el entendido de que no incluye la penalización del porte o conservación de dosis, exclusivamente destinada al consumo personal, de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética” (C-491/12). Asimismo, una modificación más reciente se incorporó a este artículo para excluir el uso terapéutico del *cannabis*:

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico y científico del cannabis siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas, ya sea por el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Justicia y del Derecho, según sus competencias. (art. 13, Ley 1787)

A fines del régimen del dictador Alfredo Stroessner, Paraguay definió en su Ley 1340 con respecto a las drogas que “aquél que las tuviere para su exclusivo uso personal, estará exento

de pena”. La determinación en cada caso de la cantidad de sustancia suficiente para su uso diario será responsabilidad del “Médico Forense y un Médico especializado designado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y otro por el afectado si lo solicitare, a su costa”. Pero, punto seguido sostiene que “en el caso de la Marihuana (*sic*) no sobrepasará los diez gramos y de dos gramos en el de la Cocaína (*sic*), Heroína (*sic*) y otros opiáceos (*sic*)” (art. 30, Ley 1340). Y fija una sanción de “penitenciaria de dos a cuatro años y el comiso” a quienes superen tales cantidades.

En 2003 Perú regló que no sería punible la posesión de drogas siempre que fuese “para el propio e inmediato consumo” y que no superase las cantidades establecidas; excluía de este beneficio a los que tuvieran dos o más tipos de drogas (art. 299, Ley 28.002). Quienes no se ajusten a estos requisitos, son definidos como microtraficantes (esta categoría también se define con base en topes) y les corresponde una pena “privativa de libertad no menor de tres ni mayor de siete años y ciento ochenta a trescientos sesenta días-multa” (art. 299, Ley 28.002). Este caso, por sus requisitos y su penalidad se acerca a un estilo autoritario de regulación. Sin embargo, al igual que en Colombia, el estado peruano en su reciente ley de *cannabis* medicinal excluyó de la pena

[...] la posesión del cannabis y sus derivados con fines medicinales y terapéuticos, siempre que la cantidad sea la necesaria para el tratamiento del paciente registrado en el Ministerio de Salud, supervisado por el Instituto Nacional de Salud y la DIGEMID, o de un tercero que se encuentre bajo su cuidado o tutela, o para investigación según las leyes sobre la materia y las disposiciones que establezca el ente rector. (Ley 30681, 2017)

Por último, dentro del estilo de regulación permisivo punitivo tenemos el caso venezolano. Aquí será el juez quien “apreciará racional y científicamente, la cantidad que constituye una dosis personal para el consumo, con vista al informe que presenten los expertos o expertas forenses”, tomando en cuenta “la tolerancia, grado de dependencia, patrón individual de consumo, características psicofísicas del individuo y la naturaleza de la sustancia utilizada en cada caso” (art. 131, Ley Orgánica de Drogas). Las personas que posean tal dosis quedarán sujetas a un tratamiento de rehabilitación obligatorio, adicionalmente el juez puede “aplicar separada o conjuntamente las medidas de seguridad social siguientes: 1. reinserción social; 2. seguimiento; 3. servicio comunitario”, según lo establecido por el art. 130. Si bien la definición de la *dosis personal* es discrecional, lo que se considera posesión ilícita está definido por cantidades umbrales y “será penado con prisión de uno a dos años” (art. 153, Ley Orgánica de Drogas).

Finalmente, tenemos el caso uruguayo que presenta un régimen dual en el tratamiento de la relación drogas-ciudadanos, con una ley de estupefacientes que trata de todas las sustancias ilícitas menos la marihuana y otra específica para esta sustancia (por ello aparece

dos veces en el gráfico, de azul y de naranja respectivamente). Así en Uruguay “será castigado con pena de veinte meses de prisión a diez años de penitenciaría” (art. 30, Ley 17.016) quien no tenga “una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado” (art. 31, Ley 17.016). Si bien la tenencia de drogas para uso personal está despenalizada, el hecho de que se deje a criterio del juez la consideración acerca de lo que es *cantidad razonable* y la posibilidad de ser penado con una alta condena de prisión, ubica a Uruguay como estilo punitivo-permisivo.

Examinemos el régimen de *cannabis*. Si bien el paradigma general en relación con la sustancia es permisivo y las sanciones para quienes no se ajusten a la regla son leves, los requisitos para estar dentro de los márgenes de la legalidad son varios: “podrán adquirir cannabis de uso psicoactivo todas aquellas personas capaces y mayores de 18 años, con ciudadanía uruguaya legal o natural o con residencia permanente debidamente acreditada, que se encuentren inscritas en el Registro correspondiente” (art. 34, Decreto 120/014). Esta última condición generó fuertes debates, ya que es una exigencia que no está presente para el acceso a otras drogas legales tales como el tabaco o el alcohol. Además, la Ley 19.172 señala que “se considerará como cantidad destinada al uso personal hasta 40 gramos de marihuana” (art.7).

En su redacción, la Ley 19.172 establece tres mecanismos excluyentes de aprovisionamiento: el cultivo doméstico o compartido en el hogar “de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo y el producto de la recolección de la plantación precedente hasta un máximo de 480 gramos anuales” (art. 3, inc. e, Ley 19.172); la integración de clubes de membresía que “deberán tener un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco socios. Podrán plantar hasta noventa y nueve plantas de cannabis de uso psicoactivo y obtener como producto de la recolección de la plantación un máximo de acopio anual proporcional al número de socios [...]” (art. 3, inc. f, Ley 19.172); y el expendio de cannabis psicoactivo en las farmacias que “no podrá superar los 40 gramos mensuales por usuario” (art. 3, inc. g, Ley 19.172).

Se adecúa el artículo 31 de la Ley 17.016 que establece la despenalización de la tenencia para uso personal al considerarse que “Quedará exento de responsabilidad el que produjere marihuana mediante la plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de cannabis de efecto psicoactivo en los términos de lo dispuesto en el artículo 3º de la presente ley. El destino a que refiere el literal E) del artículo 3º será valorado, en su caso, por el juez competente y con arreglo a las reglas de la sana crítica, en caso que se superaren las cantidades allí referidas” (art. 6, Ley 19.172). Podemos apreciar un interesante cambio en el criterio del juez: cuando el cultivo personal o doméstico exceda las seis plantas o se conserven más de 480 gramos anuales, el juez decidirá si hay intención de venta ya no con arreglo a su convicción moral —como lo hace para el resto de las sustancias bajo la Ley 17.016 según lo expusimos previamente— sino a las reglas de la sana crítica.

Asimismo, establece que quienes incumplan con los requerimientos serán sancionados según la gravedad de la infracción y los antecedentes del infractor con las siguientes medidas administrativas: “a) apercibimiento, b) multa desde 20 UR (veinte unidades reajustables) hasta 2.000 UR (dos mil unidades reajustables), c) decomiso de la mercadería o de los elementos utilizados para cometer la infracción, d) destrucción de la mercadería cuando corresponda, e) suspensión del infractor en el registro correspondiente, f) inhabilitación temporal o permanente, g) clausura parcial o total, temporal o permanente, de los establecimientos y locales de los licenciarios, sean propios o de terceros” (art. 40, Ley 19.172). Es por esta relación entre varios requisitos y sanciones leves, que el caso del *cannabis* uruguayo queda encuadrado dentro de la clasificación como estilo estatal autoritario benevolente.

Comentarios finales

En el presente trabajo abordamos cómo los Estados sudamericanos regulan la relación política de sus ciudadanos con las sustancias ilegales. Para ello, en primer lugar describimos las particularidades del problema de las drogas en América Latina a modo de contextualizar el análisis. En tal sentido dimos cuenta de que la definición de este asunto a nivel internacional es en parte responsable de que las políticas sobre usos de drogas en América Latina hayan sido escasamente abordadas tanto como problema práctico o como tema académico. En consecuencia, con este trabajo tuvimos por objetivo llenar parte de la vacancia literaria al respecto.

A partir del marco conceptual para el análisis de las políticas de tipo moral en Europa, formulado por Christoph Knill, Christian Adam y Steffen Hurka en su libro *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe* (2015), en el trabajo se exploraron los distintos estilos estatales de regulación de la tenencia para consumo personal de drogas ilegales en Sudamérica. De observar la consistencia entre los límites legales que se imponen a ciertas conductas y las consecuencias que implican para los ciudadanos que deciden no cumplir tales límites, los autores proponen una clasificación de cuatro estilos estatales de regulación: autoritario, autoritario-benevolente, permisivo-punitivo y permisivo. Con este propósito, tomamos las leyes vigentes en los países del subcontinente (entre otras fuentes) para comparar las diferentes medidas que los Estados imponen ante la posesión de drogas ilegales y las sanciones que conllevan.

Realizamos una sistematización del estado de situación de la regulación escrita en materia de tenencia para uso personal. Si bien se trata de un trabajo descriptivo, este mapa nos permite ver cómo en Sudamérica prevalecen leyes severas en relación a esta práctica. Contribuimos a la literatura probando la capacidad de un enfoque teórico al ensayarlo en una región geográfica diferente a aquella para la que fue pensado y para este tema —el uso de

sustancias ilícitas— que ha sido definido de manera distinta en ambos continentes: mientras que en Europa prevalecen enfoques de salud pública, en Sudamérica se concibe mayoritariamente como un problema de seguridad pública.

Como resultado de este encuadre, podemos advertir que la mayoría de las legislaciones en materia de tenencia de drogas ilegales para consumo personal en Sudamérica se pueden clasificar dentro del estilo permisivo punitivo, es decir, los requisitos para la posesión legal de sustancias controladas suelen ser pocos, pero no cumplir con ellos conlleva rigurosas sanciones. En nuestra región, en particular, esas penalidades suelen ser desproporcionadas en relación al daño real que producen —más bien el principio en el que se basan es el de peligro abstracto—. La principal consecuencia ha sido que los usuarios de drogas terminan dentro de los confines del sistema judicial por varios motivos, tales como cantidades superiores para abastecerse y evitar la frecuencia de contacto con el narcotráfico, que las cantidades establecidas por los legisladores no tienen relación con las medidas habituales que maneja el mercado negro, o que la persona venda drogas para sostener su propio consumo, entre otras.

Finalmente, queremos destacar varios pendientes que deberán atender futuras investigaciones:

Primero, en este trabajo no se abordó la cuestión de la implementación de estas regulaciones, si en todas las leyes hay una distancia entre la letra y su aplicación, en este caso considerando el abordaje antes mencionado, suele quedar como responsabilidad de las fuerzas de seguridad por lo cual estas políticas se tornan aún más insensibles. Se sabe que Brasil luego de la puesta en vigencia de la Ley 11.343, que despenalizó la tenencia para consumo personal y por la cual clasificamos al país como permisivo, ha duplicado su población carcelaria. Una posibilidad que destacan Luciana Boiteux y João Pedro Pádua (2014) es que muchos usuarios ahora son encarcelados como traficantes.

Segundo, consideramos que es necesario mejorar los datos para avanzar hacia estudios que expliquen por qué las legislaciones en esta materia suelen ser rígidas y no son objeto de reformas (muchas se originaron hace casi tres décadas), particularmente cuando se trata de un fenómeno que se transforma con rapidez. Tercero, excepto el caso de la regulación del *cannabis* en Uruguay, estas políticas fueron diseñadas sin tener en cuenta las prácticas de usos y los niveles de consumo de drogas en cada país, en consecuencia, son imprescindibles también las evaluaciones de las mismas. Por último, debemos profundizar el estudio comparativo diacrónico sobre políticas de drogas y observar si existen o no patrones de convergencia en la región, y con tal propósito extender este estudio para incluir al resto de los países de América Latina y el Caribe.

Sobre la autora

VIRGINIA LABIANO es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, maestra en Sociología Política por el Instituto Dr. José Ma. Luis Mora y actualmente es candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín; se desempeña como Becaria doctoral en el CONICET. Sus líneas de investigación son: políticas de droga e influencia de las ideas en las políticas públicas. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el subsistema de política de droga” (2018) *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2).

Referencias bibliográficas

- Acto Legislativo No. 02 (2009) “Constitución Política de Colombia” Bogotá, Colombia: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Centro de Documentación Judicial.
- Adam, Christian; Hurka, Steffen y Christoph Knill (2015) “Four Styles of Regulation and their Implications for Comparative Policy Analysis” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(4): 327-344. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1082262>
- Asamblea Nacional (2014) *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos/Subsecretaría de Desarrollo Normativo.
- Boiteux, Luciana (2015) *Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas* [en línea]. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho/Open Society Foundations. Disponible en: <<https://www.drogasyderecho.org>> [Consultado el 4 de abril de 2017].
- Boiteux, Luciana y João Pedro Pádua (2014) “Respuestas estatales al consumidor de drogas ilícitas en Brasil: un análisis crítico de las políticas públicas (penales y civiles) para los consumidores” en Pérez Correa, Catalina y Coletta Youngers (eds.) *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina* [en línea]. México: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho/Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 65-79. Disponible en: <<https://idpc.net/es/publications/2014/05/en-busca-de-los-derechos-usuarios-de-drogas-y-las-respuestas-estatales-en-america-latina>> [Consultado el 10 de julio de 2015].
- Constitución de la República del Ecuador (2008) Quito: Registro Oficial No. 449, 20 de octubre.
- Decreto N° 120/014 (2014) “Reglamentación de la Ley 19.172 relativo a la regulación y control del cannabis - Ley de marihuana”. Registro Nacional de Leyes y Decretos, t. 1, 19 de mayo.

- Engeli, Isabelle; Green-Pedersen, Christoffer y Lars Thorup Larsen (2012) *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. Reino Unido: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137016690>
- Garzón, Juan Carlos y Luciana Pol (2015) “El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina” *Revista Sur*, 12(21): 1-8.
- Harris, Genevieve (2011) *Condenados por los números. Cantidades umbral en políticas de drogas* [pdf]. Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 14. Transnational Institute/Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas. Disponible en: <<https://www.tni.org/files/download/dlr14s.pdf>> [Consultado el 10 de julio de 2015].
- Heichel, Stephan; Knill, Christoph y Sophie Schmitt (2013) “Public Policy Meets Morality: Conceptual and Theoretical Challenges in the Analysis of Morality Policy Change” *Journal of European Public Policy*, 20(3): 318-334. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761497>
- Hulsman, Louk (1987) “La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión” *Nuevo Foro Penal*, 12(35): 49-77.
- Knill, Christoph (2013) “The Study of Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective” *Journal of European Public Policy*, 20(3): 309-317. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761494>
- Knill, Christoph; Adam, Christian y Steffen Hurka (2015) *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe*. Oxford: Oxford University Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198743989.001.0001>
- Ley 30 (1986) “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: Diario Oficial, 31 de enero.
- Ley 357 (1972) “Que reprime el tráfico ilícito de estupefacientes, drogas peligrosas y otros delitos afines y establece medidas para la recuperación de los toxicómanos”. Asunción, 22 de septiembre.
- Ley 913 (2017) “Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas”. Sucre: Gaceta Oficial 0947, 23 de marzo.
- Ley 1008 (1988) “Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas”. Sucre: Edición 1558 de la Gaceta Oficial, 28 de julio.
- Ley 1340 (1988) “Que modifica, adiciona y actualiza la ley n° 357/72, Que reprime el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas peligrosas y otros delitos afines y establece medidas de prevención y recuperación de farmacodependientes”. Asunción, 14 de octubre.
- Ley 1453 (2011) “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”. Bogotá: Diario Oficial 48110, 24 de junio.

- Ley 1.787 (2016) “Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009”. Bogotá: Diario Oficial 49926, 6 de julio.
- Ley 2.000 (2005) “Sustituye la Ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”. Santiago de Chile: Norma 235507, 16 de febrero.
- Ley 11.343 (2006) “Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências” Brasil: Diário Oficial da União, Seção 1, 23 de agosto.
- Ley 17.016 (1998) “Estupefacientes dictanse normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica”. Montevideo: Diario Oficial N° 25142, 28 de octubre.
- Ley 19.172 (2014) “Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución”. Montevideo: Diario Oficial N° 28878, 7 de enero.
- Ley 23.737 (1989) “Su modificación. Incorpórase el artículo 18 bis a la Ley N° 10.903. Reemplázanse los artículos 25 y 26 de la Ley N° 20.655 e incorpórase a la misma el artículo 26 bis. Deróganse los artículos 1° al 11 de la Ley N° 20.771 y sus modificatorias”. Buenos Aires: Boletín oficial, 1ª Sección, 11 de octubre.
- Ley 28.002 (2003) “Ley que modifica el código penal en materia de tráfico ilícito de drogas”. Lima: *El Peruano*, Diario Oficial, año XXI, no. 8395, 17 de junio.
- Ley 30681 (2017) “Ley que regula el uso medicinal y terapéutico del cannabis y sus derivados”. Lima: *El Peruano*, Diario Oficial Año XXXIV, N° 14288, 17 de noviembre.
- Ley orgánica de drogas* (2010) Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas: *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela No. 39510, 15 de septiembre.
- Lowi, Theodore J. (1972) “Four Systems of Policy, Politics, and Choice” *Public Administration Review*, 32(4): 298-310. DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/974990>
- Metaal, Pien y Coletta Youngers (eds.) (2010) *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina* [en línea]. Ámsterdam/Washington: Transnational Institute/Washington Office on Latin America. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/sistemas-sobrecargados-leyes-de-drogas-y-carceles-en-america-latina/> [Consultado el 15 de mayo de 2017].
- Mooney, Christopher Z. (1999) “The Politics of Morality Policy: Symposium Editor’s Introduction” *Policy Studies Journal*, 27(4): 675-680. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1999.tb01995.x>
- Nixon, Richard (1971) *Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control* [pdf]. 17 de junio. Disponible en: <https://prhome.defense.gov/Portals/52/>

- Documents/RFM/Readiness/DDRP/docs/41%20Nixon%20Remarks%20Intensified%20Program%20for%20Drug%20Abuse.pdf> [Consultado el 19 de junio de 2016].
- ONU (1961) *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. Nueva York: Naciones Unidas.
- ONU (1988) *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Viena: Naciones Unidas.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2013) *El problema de las drogas en las Américas: estudios. Alternativas legales y regulatorias*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Pérez Correa, Catalina y Coletta Youngers (eds.) (2014) *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina* [en línea]. Ciudad de México: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho/Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en: <<https://idpc.net/es/publications/2014/05/en-busca-de-los-derechos-usuarios-de-drogas-y-las-respuestas-estatales-en-america-latina>> [Consultado el 3 de agosto de 2016].
- Pontón, Daniel y Carolina Duque Nuñez (2015) “Hegemonía antidrogas y revolución ciudadana: un balance de la política antidroga en Ecuador 2007-2013” en Caiuby Labate, Beatriz y Thiago Rodrigues (eds.) *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (Coyuntura y Ensayo)
- Raschzok, Andreas (2015) “Illegal Drugs. Two Worlds of Authority” en Knill, Christoph; Adam, Christian y Steffen Hurka (eds.) *On the Road to Permissiveness?: Change and Convergence of Moral Regulation in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 234-264.
- Resolución No. 001-CONSEP-CD-2013 (2013) “Acógrese el análisis técnico de toxicidad, estudios psicológicos, biológicos y otros necesarios sobre la tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para el consumo personal elaborado por el Ministerio de Salud Pública, así como la propuesta de cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal”. Quito: Segundo Suplemento Año I, N° 19, 20 de junio.
- Safranoff, Ana y Antonella Tiravassi (2018) *Mujeres en contextos de encierro en América Latina: características y factores de riesgo asociados a determinados comportamientos delictivos* [en línea]. Nota técnica del BID, 1409. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17375/mujeres-en-contextos-de-encierro-en-america-latina-caracteristicas-y-factores-de>> [Consultado el 13 de junio de 2019].
- Sentencia C-221/94 (1994) “Despenalización del consumo de la dosis personal”. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional, 5 de mayo.
- Sentencia C-491/12 (2012) “Medidas penales para garantizar la seguridad ciudadana-Exequibilidad condicionada sobre tráfico, fabricación o porte de estupefacientes”. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional, 28 de junio.

- Soares Carneiro, Henrique (2015) “Prefacio. Las transformaciones del paradigma prohibicionista de las drogas: América Latina y el Caribe en el centro del debate internacional” en Caiuby Labate, Beatriz y Thiago Rodrigues (eds.) *Droga, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (Coyuntura y Ensayo).
- Tatalovich, Raymond y Byron W. Daynes (1998) [1988] *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulatory Policy*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2017) *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- UN General Assembly (2015) *Study on the Impact of the World Drug Problem on the Enjoyment of Human Rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/30/65, 4 de septiembre.
- UN Women (2014) “A Gender Perspective on the Impact of Drug Use, the Drug Trade, and Drug Control Regimes. UN Women Policy Brief” *Policy Brief on Gender and Drugs* [pdf]. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/Gender_and_Drugs_-_UN_Women_Policy_Brief.pdf> [Consultado el 17 de mayo de 2015].
- UNDP (2015) *Addressing the Development Dimensions of Drug Policy*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- UNODC (2016) *World Drug Report 2016* [en línea]. Nueva York: United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: <<https://www.unodc.org/wdr2016/>> [Consultado el 19 de abril de 2017].
- Uprimny Yepes, Rodrigo; Guzmán, Diana y Jorge Parra Norato (2012) *La adicción punitiva: la desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Youngers, Coletta y Nischa Pieris (2016) *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe* [en línea]. Washington Office on Latin America/Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas/Dejusticia/Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <<https://www.wola.org/es/mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento-guia-para-la-reforma-politica-en-america-latina-y-el-caribe/>> [Consultado el 30 de agosto de 2016].

Anexo I

Requisitos por países para poseer drogas para consumo personal

Pais	Paradigma general	Edad	Nacionalidad	Cantidad	Temporalidad	Dictamen	Lugar	Otro	Total
Argentina	Prohibitivo								7
Bolivia	Prohibición parcial					1			1
Brasil	Permisivo								0
Chile	Prohibición parcial				1		1		2
Colombia	Prohibición parcial			1					1
Ecuador	Prohibición parcial			1					1
Paraguay	Prohibición parcial			1	1				2
Perú	Prohibición parcial			1	1			1	3
Uruguay	Prohibición parcial								0
Uruguay*	Permisivo	1	1	1				1	4
Venezuela	Prohibición parcial			1		1			2

Fuente: elaboración propia.

Anexo II

Sanciones a la transgresión a las reglas sobre posesión para consumo personal de drogas

Sanción	Valor
1. Penas de prisión más de 2 años	6
6 meses a 2 años	5
1 día a 6 meses	4
2. Multa	3
3. Tratamiento compulsivo	2
4. Medidas educativas	1
5. Medidas administrativas	0.5
6. Ningún tipo de sanción	0

País

Argentina	5
Bolivia	9
Brasil	1
Chile	8
Colombia	9
Ecuador	4
Paraguay	6
Perú	9
Uruguay	6
Uruguay*	3.5
Venezuela	7

Fuente: elaboración propia.