

## Capítulo 18

# Reconociendo la derrota en la guerra contra las drogas: hacia la legalización

Eugenio Guzmán / Klaus Schmidt-Hebbel

## Síntesis

La guerra contra las drogas declaradas ilegales se ha perdido en el mundo y en Chile, tanto en términos políticos y militares, como en términos económicos y de salud pública. Aunque carecemos de una evaluación global cuantitativa de sus costos y beneficios, la ilegalidad de las drogas y sus consecuencias –la represión del consumo, del comercio y de la producción de un gran número de drogas– conlleva costos que multiplican los beneficios correspondientes, lo que ocurre tanto en otros países como en Chile. La evidencia mundial sugiere que la ilegalidad de las drogas y el consecuente tráfico ilegal influye significativamente y en magnitudes muy elevadas en la incidencia de la delincuencia general. La evidencia médica revisada muestra que los efectos negativos del consumo de drogas legales (el tabaco y el alcohol) sobre los individuos que las consumen y sobre terceros son mayores o equivalentes a los efectos negativos directos e indirectos del consumo de drogas ilegales.

El mundo parece encontrarse en una lenta pero inexorable transición desde la ilegalidad de una muy amplia lista de drogas hacia un futuro de gradual legalización de las drogas actualmente ilegales. Entre las manifestaciones de esta transición están la despenalización del porte de marihuana en varios países y estados, su uso medicinal, y la legalización del consumo, produc-

ción y comercio de marihuana en dos estados de Estados Unidos, además del intento de legalización en Uruguay. Sin embargo, para transitar hacia una legalización gradual, pero amplia, de drogas, es necesario enmarcarse en una estrategia internacional multilateral de legalización, que conduzca a la revisión de las actuales convenciones ONU sobre las drogas y a un cambio radical en las políticas de control y regulación de la producción, el comercio y el consumo de drogas.

A la luz de los antecedentes mencionados, en este capítulo se propone una revisión de la política actual de prohibición y represión del consumo, la producción y el comercio de las drogas actualmente ilegales. Se plantea realizar esta revisión en el marco de la formulación de una nueva estrategia nacional sobre las drogas actualmente ilícitas en Chile, con el objetivo de largo plazo de legalizar todas las drogas, sometiéndolas a un estricto control regulatorio sobre las condiciones de su consumo, producción y comercio. La propuesta no parte de supuestos morales o políticos, sino solo de reconocer el fracaso de la actual estrategia de prohibición y represión, con sus enormes costos humanos y sociales, tanto en Chile como en el mundo.

La estrategia que proponemos involucra implementar políticas en dos etapas.

Las propuestas de corto plazo (1-2 años) suponen la elaboración de una estrategia nacional para la legalización de las drogas en el largo plazo, con una legalización en el corto plazo de un conjunto acotado de drogas, en la línea de los cambios recientes adoptados por los estados de Colorado y Washington. Una vez implementadas las medidas anteriores, se propone, en un período de 3-10 años, realizar una revisión radical de los tratados internacionales sobre las drogas firmados en el marco de las convenciones ONU, de manera de permitir a los países legalizar las drogas actualmente ilegales, sujetas a una regulación y un control estricto de su producción, comercio y consumo. Como es posible que la legalización de todas las drogas lleve –por la despenalización y probables disminuciones de precios– a potenciales aumentos en el consumo y la adicción, es esencial implementar una nueva política, también radical, de prevención del consumo y de tratamiento de adictos, focalizada en los jóvenes.

Aunque se anticipa cualitativamente que esta reforma radical tendría efectos netos positivos sobre la seguridad ciudadana, el bienestar de la población y el desarrollo económico y social, es particularmente difícil cuantificar estas consecuencias. No obstante, se estima que la legalización de las drogas y el desarrollo de programas gubernamentales asociados (regulación de mercados, tributación y programas de salud pública de prevención y tratamiento de adicciones) tendrían grandes beneficios directos e indirectos sobre el bienestar de la población chilena y mundial.

## Antecedentes

Han pasado más de cuarenta años desde que en Estados Unidos el Presidente Nixon declaró la “guerra contra las drogas”. En junio de 1971, Nixon aseguró que el consumo indebido de drogas era el “enemigo público número uno de los Estados Unidos”. Diez años antes, los países miembros de las Naciones Unidas firmaban la primera convención sobre drogas, la que, complementada con las convenciones de 1971 y 1988, definió el marco de la política internacional contra las drogas. Se trata, en términos simples, de la prohibición de la producción, el tráfico y el consumo de diversas sustancias psicoactivas. Este régimen de guerra internacional se sostiene en una serie de medidas nacionales de control y represión, unida a una estrecha cooperación internacional para alcanzar el mismo objetivo. Como intentaremos mostrar a continuación, la racionalidad y la efectividad de dicho régimen son muy limitadas, razón por la que se plantea una propuesta para transformar la política de drogas existente en Chile (y en el mundo).

## Costos directos

Una política de drogas basada en la prohibición tiene una serie de costos directos: los cuantiosos recursos

fiscales necesarios para prevenir, reprimir, sancionar y rehabilitar a quienes se considera delincuentes bajo este régimen (consumidores, productores y distribuidores). Entre estos costos, y en el caso de Chile, están los recursos que las policías, el Ministerio del Interior y de Prevención del Delito, el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, el Poder Judicial y Gendarmería de Chile, entre otras instituciones públicas, destinan a combatir la delincuencia asociada al mercado ilegal de drogas. Al respecto, y para Estados Unidos, Donohue y otros (2011) calcularon el gasto federal de la política de drogas estadounidense entre 1986 y 2001 (Gráfico 1). Ahí destaca la cuadruplicación del gasto total en esos quince años, durante los cuales el gasto en fiscalización y cumplimiento de la ley fue el más relevante. Por otro lado, Miron y Waldock (2010) estiman en US\$ 41.300 millones por año el gasto de la “guerra contra las drogas” en Estados Unidos, cifra equivalente al 0,3% del PIB.

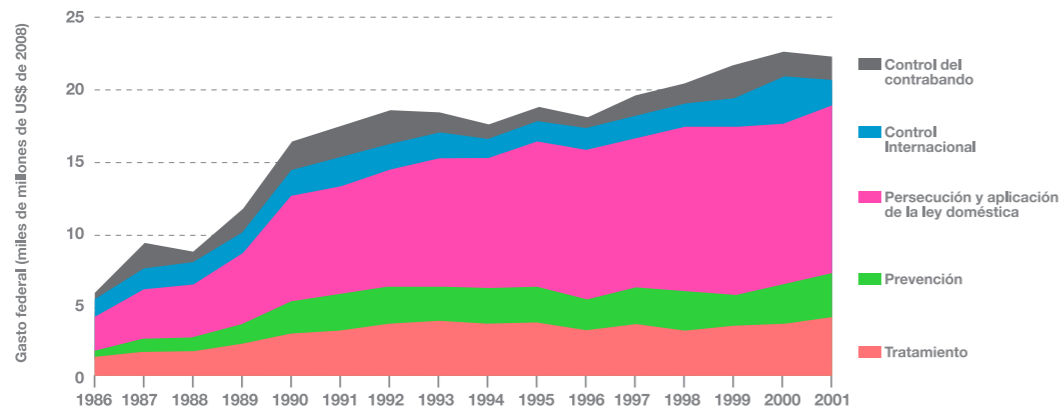
En el resto del mundo la situación no es demasiado distinta. En Chile, la evolución del número de detenidos por infracción a la ley de drogas (Ley 20.000) entre 2002 y 2011 tiende claramente al alza, especialmente a partir de 2008 (Gráfico 2), lo que evidentemente implica mayores recursos gastados por las instituciones mencionadas. Valenzuela y Larroulet (2010) sostienen que el 13,2% de los delitos totales son delitos “dentro del mercado de drogas”, es decir, por infracciones a la ley que regula la prohibición. Luego, si tomamos las cifras de Claro y García (2011), quienes calculan que el gasto público total en materia de delincuencia en Chile en 2010 llegó a US\$ 2.675 millones, una estimación gruesa sugeriría que el gasto público en la guerra contra las drogas en Chile es del orden de US\$ 350 millones, equivalente a un 0,16% del PIB de ese año. Por otro lado, Fernández (2012) estimó que en 2006 el costo social de las drogas llegó a US\$ 503 millones, o un 0,45% del PIB de Chile ese año.

## Costos indirectos

Además de los costos directos en los cuales incurre el Estado, la política de prohibición tiene importantes costos indirectos o consecuencias no deseadas.

El primer y más importante efecto es que la propia política de prohibición genera violencia y crimen. Este es un argumento económico estándar (ver Miron y Zwiebel, 1995): en la medida en que exista una alta demanda por drogas, aun en condiciones de ilegalidad, aparecen incentivos para que se desarrolle un mercado preparado para burlar la represión policial. Más aun, la represión aumenta el precio de las drogas (porque entre los costos de productores y traficantes se consideran también los recursos destinados a burlar la ley), y si la demanda no es demasiado sensible al precio (como lo demuestran algunos estudios empí-

**Gráfico 1**  
Gasto asociado a la guerra a las drogas en Estados Unidos, 1986-2001



Fuente: Donohue y otros (2010).

ricos),<sup>1</sup> este mayor precio irá acompañado de pequeñas disminuciones en las cantidades que se consumen. De esta manera, las rentas para los productores y distribuidores que logran burlar la ley probablemente aumentarán si hay mayor represión, lo que torna el mercado aun más atractivo para estos agentes (Becker, Murphy y Grossman, 2006).

Ahora bien, como se trata de un mercado ilegal, no están disponibles las formas tradicionales de resguardar a las partes y de asegurar los derechos de propiedad. Entonces surgen la violencia, la corrupción y el crimen como métodos de resolución de disputas. Además, utilizar la violencia es menos costoso para quienes ya participan de un mercado ilegal, como las bandas de narcotraficantes, porque existe complementariedad en burlar la represión policial en más de un contexto. Todo lo anterior tiene por resultado la conformación de grandes bandas criminales, que se constituyen para apropiarse de las rentas de este mercado ilegal, con respuestas de creciente violencia. Como es probable que estas bandas no solo se dediquen al tráfico de drogas, sino que realicen otras actividades ilegales, su efecto indirecto en la delincuencia es importante.

La dramática realidad de naciones como Colombia, México y muchos países centroamericanos y caribe-

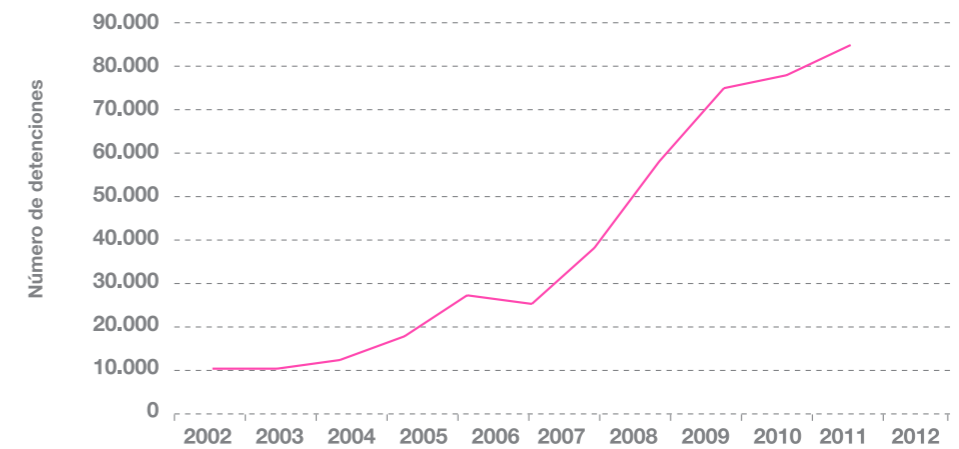
ños ejemplifica cómo la política de prohibición, la represión inefectiva y la actividad del narcotráfico ilegal pueden conducir a situaciones de extrema violencia e inseguridad ciudadana. Sin ir tan lejos, la violencia e inseguridad asociadas a la ilegalidad de las drogas y al narcotráfico también afligen a Chile. Quizás el ejemplo más claro sea la población La Legua Emergencia de Santiago: barrios capturados por narcos, familias que son cómplices forzadas de estas mafias y carabineros que no se atreven a entrar en algunas de sus calles.<sup>2</sup>

Existe evidencia que asocia la prohibición de las drogas con aumentos en la violencia y el crimen. Miron (1999) y Dills y otros (2010) han mostrado una correlación entre las tasas de homicidio y los gastos en el cumplimiento de prohibiciones en Estados Unidos (del alcohol durante la era de prohibición de esta sustancia en las décadas de 1920 y 1930, y de las drogas a partir de 1970). Y si bien no es posible derivar conclusiones causales definitivas, Miron (1999) ofrece evidencia complementaria que, aunque no prueba la hipótesis causal, es consistente con ella (Donohue y otros, 2011). En forma similar, Grogger y Willis (2000) asocian causalmente la “pandemia del crack” en Estados Unidos en los años ochenta con el aumento de la criminalidad y, aunque no pueden demostrar el mecanismo

<sup>1</sup> Entre ellos están DiNardo (1993), Saffer y Chaloupka (1999), Liu y otros (1999), Van Ours (1995), Grossman y Chaloupka (1998) y Jofre-Bonet y Petry (2008).

<sup>2</sup> Al respecto, ver el desgarrador reportaje de Gustavo Villarrubia sobre el narcotráfico en La Legua (Villarrubia, 2011).

**Gráfico 2**  
Detenciones por infracción a la ley de drogas, 2002-2011



Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, Informes nacionales sobre procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas.

de asociación, argumentan que se debe al predecible resultado de expandir un mercado ilegal. Goldstein y otros (1997) estudian la asociación entre crimen violento y droga observando la tasa de homicidios en Nueva York durante el período más álgido de la “pandemia del crack”, y concluyen que cerca de la mitad de los asesinatos en el período estaban relacionados con drogas.

Aunque menos del 15% de ese total se puede atribuir al efecto psicofarmacológico del consumo de crack, casi el 75% se puede atribuir a “efectos sistémicos de participar en el mercado de las drogas, como cuando un traficante mata a uno de sus propios agentes” (Goldstein y otros, 1997; Donohue y otros, 2011).

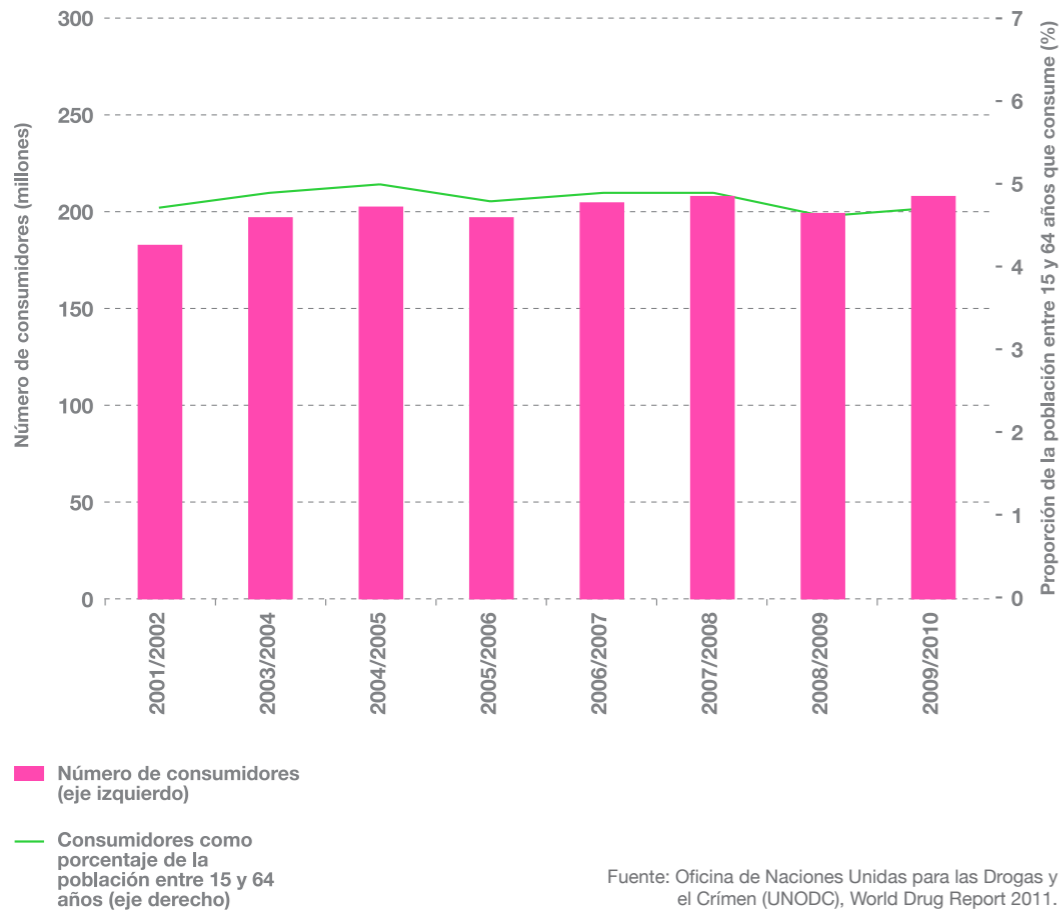
La relación entre violencia o delincuencia en general y la guerra a las drogas también se registra en la evidencia internacional (Miron, 2001), incluso con metodologías más sofisticadas para intentar controlar por los efectos que impiden la identificación causal (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002). Evidencia internacional más reciente, de Loayza y Schmidt-Hebbel (2013), muestra que la tasa de homicidios es entre un 15% y un 30% mayor en países productores de drogas, controlando por otros determinantes. Por lo tanto, hay un amplio consenso respecto de que la ilegalidad de las drogas eleva la delincuencia en todos los países, incluida la delincuencia no directamente relacionada con el consumo, la producción y el tráfico de drogas ilegales.

Un segundo efecto no deseado —y muy relevante— de la guerra contra las drogas se relaciona con la salud pública: la ilegalidad de la producción y el consumo impide el control de calidad de los productos transados que sí está disponible en los mercados legales. Entre esos mecanismos de aseguramiento de la calidad está tanto la regulación directa como el rol que ejercen los consumidores al tener información y alternativas de elección. En este contexto, las sobredosis y el mayor daño por unidad consumida son mayores en un contexto ilegal (Bernardo y otros, 2003; MacCoun y Reuter, 2011); y eso incluye el efecto de la criminalización de las drogas en potenciar la pandemia de VIH (Global Commission on Drug Policy, 2012). Por otro lado, el hecho de que el consumo de drogas sea ilegal aleja el foco de atención hacia políticas represivas en vez de políticas preventivas y de tratamiento de las adicciones, en cuanto se considera a los consumidores “criminales” más que pacientes.

## Beneficios

Frente a esta serie de altos costos, solo se justificaría una política de prohibición y una guerra contra las drogas si los beneficios asociados son suficientemente altos, más que compensando sus costos. En términos teóricos, el principal beneficio potencial de la prohibición es el menor daño total asociado a un menor consumo. Sin embargo, para evaluar esta ventaja hay

**Gráfico 3**  
Consumo mundial de drogas ilícitas, 2001-2010



Fuente: Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC), World Drug Report 2011.

que preguntarse dos cosas: ¿cuánto reduce la prohibición el consumo?, y ¿cuánto daño propio sufre el consumidor y cuánto produce a terceros a través de las externalidades asociadas al consumo?

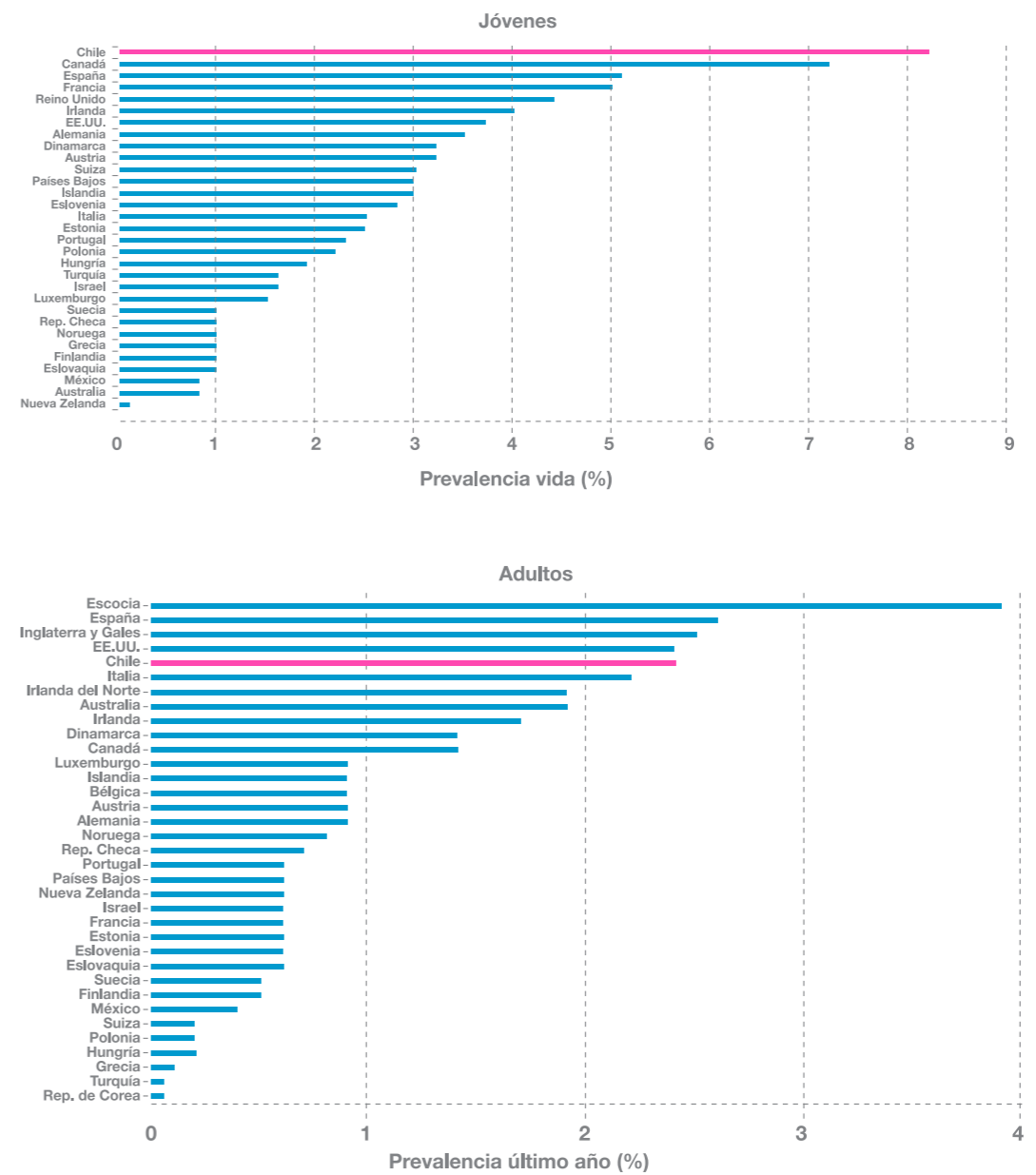
Para responder a la primera pregunta es ilustrativo revisar las cifras de consumo en Chile y el mundo. Lamentablemente, los altos niveles de consumo global han permanecido prácticamente inalterados en los últimos años, a pesar de los intensos esfuerzos inter-

nacionales (Gráfico 3). Algo similar ocurre en Chile en el nivel escolar y general.<sup>3</sup> La situación es preocupante para nuestro país, porque la incidencia del consumo de drogas es excepcionalmente elevada en Chile, particularmente entre los jóvenes. La prevalencia de la cocaína en Chile es la cuarta más alta entre los países OCDE para los adultos y la más alta de este grupo de países entre los jóvenes (Gráfico 4).<sup>4</sup> Ciertamente, estas cifras no constituyen una evaluación del impacto de las políticas de drogas en el consumo. Simplemen-

<sup>3</sup> Ver el "Noveno estudio de drogas en población escolar" (2012) y el "Noveno estudio de drogas en población general" (2011) del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). A modo de ejemplo, el primero muestra que la proporción de escolares entre octavo básico y cuarto medio que consumió cocaína en el último año era idéntica en 2001 y 2011 (3,2%).

<sup>4</sup> Esta prevalencia considera tanto el consumo de cocaína como el de su derivado, el crack, y uno de los insumos para la preparación de cocaína, la pasta base. La pasta base explica parte importante de la cifra para Chile.

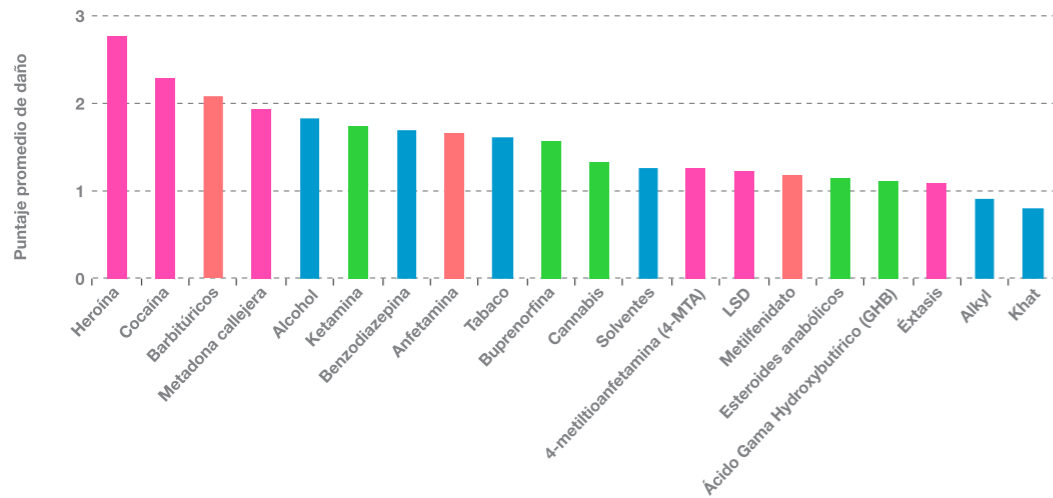
**Gráfico 4**  
Prevalencia de cocaína en comparación internacional



Fuente: Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC), World Drug Report 2011.

Nota: La prevalencia se refiere al porcentaje de adultos y jóvenes que consumió cocaína en el último año y alguna vez en su vida, respectivamente.

**Gráfico 5**  
Clasificación de peligrosidad y daño asociado a distintas drogas I



Fuente: Nutt y otros (2007).

Nota: El color de la barra representa la clasificación de peligrosidad hecha por Naciones Unidas: magenta es clasificación A (más peligroso), naranja es clasificación B, verde es clasificación C y celeste es sin clasificación. El puntaje promedio considera criterios de daño físico, dependencia y daño social.

te se trata de la constatación de que los esfuerzos crecientes no se han reflejado en disminuciones observables en los niveles de consumo, situación muy preocupante en Chile a la luz de sus altas tasas de prevalencia.

Existe evidencia del gran experimento natural que representó la era de la prohibición del alcohol en Estados Unidos entre 1920 y 1933, que sugiere que el efecto en consumo de dicha política fue, a lo más, limitado (Dills y Miron, 2004; Dills, Jacobson y Miron, 2005). Por otro lado, los estudios que estiman la demanda por drogas muestran que, si bien esta reacción a cambios de precios, las elasticidades no son demasiado altas.<sup>5</sup> Luego, si el mayor efecto de la prohibición es que aumenta el precio para los consumidores (tanto monetario como no monetario), entonces la caída en la cantidad debería ser pequeña. Esta última observación tiene la salvedad de que se fundamenta en estimaciones basadas en cambios marginales de precios, mientras que levantar una prohibición puede tener efectos mayores, limitando la utilidad de las elasticidades citadas.

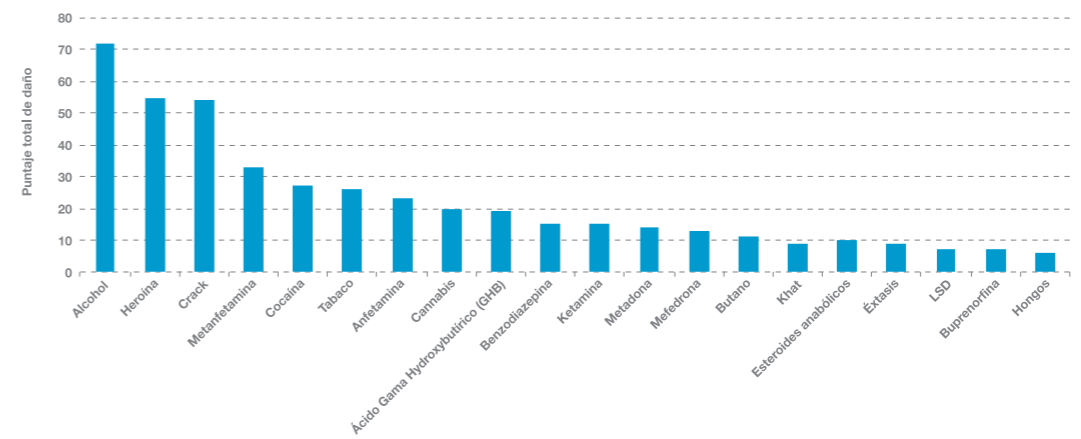
Por otro lado, para contestar cuál es la magnitud del daño y de las externalidades asociadas al consumo de drogas, hay que examinar de cerca: i) las potenciales pérdidas de productividad de los trabajadores consumidores; ii) los costos asociados al crimen generado (es decir, causado) por el consumo, y iii) el daño en la salud de los propios consumidores. En el caso del efecto en productividad, la evidencia es mixta porque los resultados de los estudios son contradictorios (MacDonald, 2004).

En el caso del crimen causado por consumo de drogas, existe una alta probabilidad de que haya una sobreestimación de los resultados de los estudios disponibles, porque hay grandes dificultades para controlar por las características no observables de los consumidores (Keefer y otros, 2010). Además, la ya citada evidencia de Goldstein y otros (1997) sugiere que, del total del crimen relacionado con drogas, la fracción mayoritaria corresponde a efectos no deseados de un mercado que funciona de manera ilegal.

Finalmente, quedan los daños percibidos por los propios consumidores, los que probablemente son los

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Pacula (2010), con una estimación de -0,525 para la elasticidad-precio de la marihuana. Para una revisión, ver también Grossman (2005).

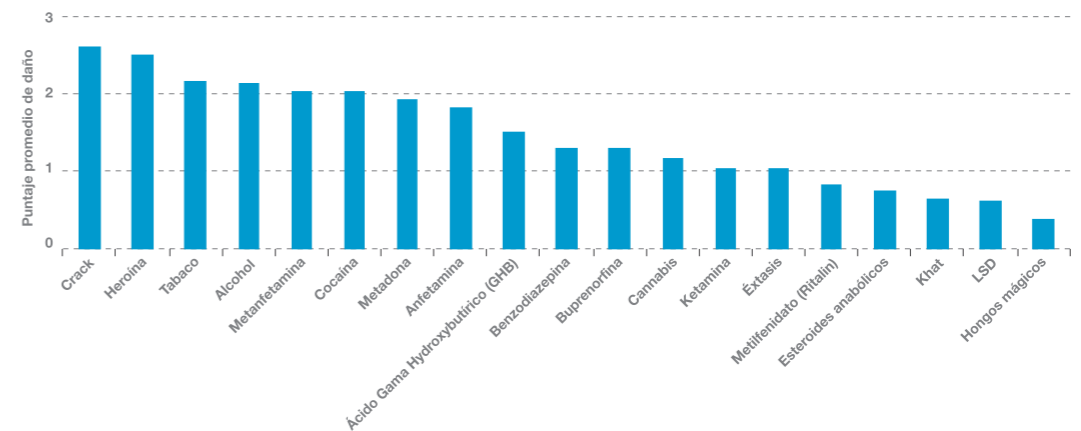
**Gráfico 6**  
Daño asociado a distintas drogas II



Fuente: Nutt y otros (2007).

Nota: El puntaje total suma el daño que los consumidores se generan a sí mismos más el que generan a terceros.

**Gráfico 7**  
Daño asociado a distintas drogas III



Fuente: Van Amsterdam y otros (2010).

Nota: El puntaje promedio considera criterios de daño físico, dependencia y daño social.

que más preocupan a los defensores de las políticas de prohibición: el combate al consumo y tráfico de drogas se fundamenta principalmente en que dañan la salud física y psicológica de quienes las consumen, lo que supone impactos nefastos en el largo plazo.

### Trato dispar entre drogas: ¿relacionado con el daño?

Como se dijo, el temor a las nefastas consecuencias físicas y mentales del consumo abusivo de drogas es la razón más sólida para mantener una política decidida de prohibición y represión. Pero, curiosamente, en la mayoría de los países el régimen de prohibición para ciertas drogas convive con la producción, el comercio y el consumo (legales, aunque regulados) de dos drogas ampliamente toleradas: el alcohol y el tabaco. Se podría suponer, entonces, que este trato dispar se justifica en diferencias de toxicidad de las drogas legales y las ilegales, pero diversos estudios médicos, publicados en destacadas revistas científicas, cuestionan la validez de la afirmación anterior.<sup>6</sup>

Nutt y otros (2007, 2010) desarrollaron una escala de puntuación para el daño que genera el consumo de distintas drogas; la escala contempla criterios que se relacionan con el daño físico, el grado de dependencia y los daños sociales o externalidades asociados a cada droga. En el estudio de 2007 se incluyeron nueve criterios y en el de 2010 dieciséis. Van Amsterdam y otros (2010) desarrollaron una metodología similar, con resultados comparables a los de los estudios anteriores.

Desde la perspectiva de este capítulo, el principal resultado de estos estudios es la bajísima correlación que existe entre el daño relativo estimado y el trato legal que los países y la ONU confieren a cada droga (Gráficos 5, 6 y 7). Drogas legales de extendido consumo en el mundo aparecen en los primeros lugares de la escala, mientras que varias drogas prohibidas aparecen al final.

En estas escalas de daño los autores incluyen el criterio de dependencia o adicción. Una pregunta relacionada es si existe complementariedad entre los grados de dependencia que generan las distintas drogas, es decir, si el hecho de desarrollar adicción por una determinada droga aumenta la probabilidad de crear dependencia de otra. Es lo que se ha llamado efecto de “puerta de entrada” (*gateway effect*), y se suele argumentar que el consumo de drogas “blandas” conduce al consumo de otras drogas más “duras”. En último término, es una pregunta empírica, pero no hay

evidencia clara que apoye la existencia de tal efecto. Tanto Pudney (2003) como Van Ours (2003) encuentran una correlación clara entre el consumo de drogas blandas y duras, la que, sin embargo, prácticamente desaparece cuando se controla por características individuales no observadas.

En conclusión, más allá del daño objetivo que producen las distintas sustancias, la inconsistencia en el trato no parece tener ninguna justificación racional. Si de verdad se cree que el beneficio que supone la prohibición de una droga al reducir su consumo es mayor que todos los costos citados, entonces un trato coherente debería llevar a Chile y al mundo a implementar una prohibición radical de la producción, el comercio y el consumo del alcohol y del tabaco. Por el contrario, y tal como se verá más adelante, creemos que la evidencia existente lleva a plantear que el régimen de legalización regulada que los países han acordado para el tabaco y el alcohol es sustancialmente más efectivo que declarar una guerra a un conjunto parcial y arbitrario de drogas.

### Regímenes alternativos

Hasta aquí, el foco de la exposición ha estado en el régimen de prohibición total o “guerra a las drogas”. Sin embargo, existe una serie de opciones alternativas para la política de drogas, algunas de las cuales han sido adoptadas en los últimos cuarenta años por determinados países. En los siguientes párrafos se presenta una breve revisión de estas experiencias, siguiendo de cerca a MacCoun y Reuter (2011) y sus citas de otras referencias. Se advierte al lector, no obstante, que la evidencia citada es débil en términos de su metodología de identificación, por lo que sirve de ilustración más que de argumento empírico concluyente.

Un primer régimen posible es despenalizar el porte de drogas, lo que implica abolir las sanciones penales para quienes son sorprendidos portando droga en cantidades pequeñas y por primera vez. La despenalización del porte de marihuana ha ocurrido en diversos estados de Estados Unidos, Australia, Alemania y Portugal. Varios estudios han encontrado que, en general, no hubo efectos significativos de la despenalización sobre el consumo de marihuana. Sin embargo, haciendo un análisis más fino, y considerando las sutilezas de las diversas políticas de despenalización, se encuentra que hay un aumento estadísticamente significativo en el uso, pero pequeño en magnitud.

Otra opción –implementada en Alaska y el estado de

South Australia– es la despenalización del cultivo de marihuana para consumo personal. Aunque la evidencia sistemática es escasa, los datos no muestran variaciones importantes en el consumo después de la aplicación de la política, comparando los estados mencionados y el resto de cada país.

Una opción algo más audaz es la venta legal de marihuana, tal como ha ocurrido en Holanda desde 1976, con distintos grados de laxitud. Este particular régimen (venta y consumo en cafés autorizados o *coffee shops*) es bastante híbrido, porque casi equivale a una legalización desde la perspectiva del consumidor, pero existe una dura prohibición a productores y traficantes, “mientras los dueños de los cafés quedan en un área gris, en algún lugar intermedio”.<sup>7</sup> Existe controversia respecto de los efectos que ha tenido esta política, en parte porque la calidad de los estudios disponibles es limitada. Por un lado, pareciera que la intensidad y duración de la “carrera” como consumidor de marihuana en Holanda no se han visto afectadas por esta política. Se ha encontrado también una asociación entre la disponibilidad de cafés y el consumo, aunque se ha disputado la validez de esta relación. Por último, se ha observado que los holandeses tienen una mayor probabilidad de estar en tratamiento por el uso de cannabis que el resto de los ciudadanos europeos.

Otro régimen posible es la legalización de la marihuana con fines medicinales. Entre 1996 y 2011 quince estados de Estados Unidos adoptaron esta forma de legalización. Aunque nuevamente la calidad de la investigación es discutible –los datos provienen de admisiones por urgencias médicas, exámenes realizados a arrestados o encuestas de autorreporte–, no existe evidencia de que dichas políticas hayan implicado un aumento en el consumo.

Una experiencia menos extendida son las políticas de reducción de daños. La idea es enfocarse en las drogas ilegales consideradas más dañinas, cambiando el foco desde tratar de minimizar el número de consumidores hacia reducir la cantidad de droga que cada uno consume y limitar las consecuencias adversas sobre ellos. Los clásicos ejemplos son los programas de intercambio de jeringas (*needle exchange programs*) y los de mantenimiento de heroína. En el primer caso, la autoridad sanitaria pone a disposición de personas adictas jeringas y otro material necesario para que la inyección de drogas sea más segura; con ello se intenta reducir la incidencia del VIH por el contagio

entre adictos. En el segundo caso se trata de atenuar las consecuencias negativas del consumo de heroína mediante terapias de sustitución por otras drogas (como la metadona) que tienen similar efecto sobre la ansiedad del adicto, pero menores efectos dañinos. En Suiza, incluso se estableció un programa para los casos en que fallan los tratamientos de sustitución, proveyendo a los adictos de heroína bajo supervisión médica. Las evaluaciones de este tipo de políticas son bastante positivas (incluyendo efectos sobre la salud, el crimen y el empleo), aunque se ha observado un efecto limitado sobre los adictos experimentados.

En conclusión, aunque aún se requiere bastante más investigación y de mejor calidad, hasta el momento no existe prueba de aumentos drásticos en el consumo de drogas en respuesta a cambios parcialmente liberalizadores en los regímenes de control. Esta información ciertamente no es suficiente para calibrar lo que ocurriría en un contexto de legalización a gran escala o completa, porque la disponibilidad de drogas sería superior a la de las experiencias de legalización parcial. Así lo sostienen diversos investigadores, quienes, a pesar de reconocer que los efectos de un movimiento hacia la legalización completa son inciertos considerando el estado del conocimiento, concuerdan en que la actual política de prohibición es subóptima.<sup>8</sup>

En 2012, tres acontecimientos marcaron la discusión en la materia. En agosto, el gobierno de Uruguay envió al Congreso un proyecto de ley para legalizar la marihuana en un régimen que incluye un registro de consumidores, en conjunto con la venta y distribución a cargo del Estado. Sin embargo, y a pesar de contar con la mayoría parlamentaria para aprobarlo, en diciembre el Presidente Mujica frenó el proyecto, al comprobarse el rechazo de la ciudadanía expresado en encuestas de opinión. En otra situación inédita, en noviembre los estados de Colorado y Washington legalizaron el uso recreativo de la marihuana; una aprobación controvertida, porque la legislación de esos estados contradice la ley federal de Estados Unidos, de acuerdo con la cual la marihuana aún es ilegal. Una señal interesante, sin embargo, dio el Presidente Obama pocas semanas después, al reconocer que, si bien no apoya la legalización en el nivel federal “por el momento”, no enviará a la policía federal a perseguir a consumidores, productores y vendedores de marihuana en Colorado y Washington, y que está dispuesto a conversar con los estados sobre cómo compatibilizar la ley federal de prohibición con la legislación estadual

<sup>6</sup> Si bien esta evidencia se debe tomar como preliminar, hasta la fecha no hemos encontrado bibliografía que cuestione los resultados de los estudios citados aquí.

<sup>7</sup> MacCoun y Reuter (2011), 71.

<sup>8</sup> Ver Pacula (2012), Caulkins y Lee (2012), Donohue (2012) o Reuter (2012).

más permisiva.<sup>9</sup> Estos eventos recientes sugieren que la política de drogas está en proceso de cambio en muchos países, una tendencia que creemos se intensificará en el futuro próximo.

## Legalización

Como nosotros la entendemos, la legalización de las drogas implica tratarlas en forma equivalente a lo que ocurre hoy con el alcohol y el tabaco, lo que en ninguna circunstancia significa que no exista una regulación. Por el contrario, es posible pensar en restricciones similares a las que existen para los citados productos, como la necesidad de que los productores cuenten con patentes especiales y cumplan con severas limitaciones de acceso para menores de edad y altas sanciones para quienes provean este tipo de sustancias a los menores.<sup>10</sup>

Hasta acá, queda claro que no existe evidencia suficiente para afirmar con certeza que la legalización de las drogas hoy prohibidas aumentará el bienestar de la población en general. Sin embargo, por las razones que ya hemos insinuado, estamos ciertos de que se trata de una reforma que con muy alta probabilidad será beneficiosa desde el punto de vista social. En primer lugar, abrir el mercado permite disparar las rentas que hoy tienen las bandas criminales, eliminando con ello las principales externalidades negativas de la prohibición, cuales son la violencia, la corrupción y el crimen asociado al mercado ilegal de drogas, que tiene capturada a una parte de la población de Chile y del mundo.

Lo anterior es importante porque ningún otro régimen intermedio soluciona del todo este gran problema. Por ejemplo, la legalización de la marihuana en todo el mundo no detendría las luchas sangrientas de los cárteles de cocaína, dada la imperfecta sustitución entre ambas drogas. Mientras sigan existiendo altas rentas para los narcotraficantes, la violencia y el crimen seguirán teniendo la misma intensidad.

Se reconoce que el principal temor ante una eventual legalización es que genere un aumento importante en el consumo tanto por el incremento de disponibilidad como por una probable caída en el precio efectivo para los consumidores (monetario y no monetario). Frente a estos factores, hay que constatar primero que, si bien es probable que aumente el consumo total, las consecuencias adversas o el daño por consumidor serán probablemente menores en un régimen de legalización (MacCoun y Reuter, 2011), especialmente tomando en cuenta consideraciones de salud. En segundo lugar, la probable caída en los precios de las drogas legalizadas se puede atenuar (en el extremo, se podría revertir) con impuestos y regulaciones,

tal como ocurre hoy con el tabaco y el alcohol. Por último, es necesario que estos impuestos y regulaciones se fijen de acuerdo con evidencia científica y no con la inercia histórica o con los intereses actuales de los productores e intermediarios, tanto de las drogas legales como de las ilegales. Este punto es coherente con la propuesta de aumentar los impuestos específicos al consumo de drogas actualmente legales en Chile –tabaco y alcoholes–, presentada en el capítulo 7 de este libro.

Esta propuesta no se realiza desde una posición moral o política particular –no es reflejo de una justificación moral, o de una condena del consumo de drogas–, sino que parte de reconocer el fracaso de la actual estrategia de prohibición y represión, con sus enormes costos humanos y sociales, tanto en Chile como en el mundo. Respecto de la propuesta de legalización, es perfectamente plausible la coincidencia de puntos de vista divergentes, es decir, una postura que considere inaceptable moralmente el consumo de sustancias adictivas y dañinas para la salud, con aquella que postule que es legítimo optar por el consumo, siempre que sea consentido y realizado por adultos. La coincidencia resulta del hecho de que la primera visión (reproche moral) debe tolerar políticas de esta naturaleza, reconociendo que los perjuicios de la prohibición son mayores que los de la legalización. Y en el caso de la segunda visión (aceptación moral), ello deriva directamente del predicamento moral en que se sustenta.

Dicho lo anterior, cualquier discusión sobre legalización tiene una dimensión inescapable de política internacional. A un país pequeño como Chile le resultaría diplomáticamente imposible declarar unilateralmente la legalización de drogas como la cocaína o la heroína, que son objeto de tráfico internacional. Por lo tanto, toda estrategia de legalización amplia y gradual debe perseguirse en el marco de acuerdos internacionales de legalización, lo que implica la revisión de las actuales convenciones de Naciones Unidas.

En resumen, la evidencia científica y la crítica situación actual en el mundo y en Chile a consecuencia de la “guerra contra las drogas” nos llevan a derivar las siguientes conclusiones:

- La “guerra contra las drogas” como política pública se ha perdido tanto en términos políticos y militares como económicos y sociales.
- Aunque carecemos de una evaluación global cuantitativa de sus costos y beneficios, la evidencia sugiere que la ilegalidad de las drogas y sus consecuencias –la represión del consumo, del comercio y de la

producción de un gran número de sustancias– tienen costos que multiplican los beneficios correspondientes, tanto en Chile como globalmente.

- La evidencia mundial sugiere que la prohibición de ciertas drogas y su consecuente tráfico ilegal influye en magnitudes muy elevadas en la incidencia de la delincuencia general.

- La evidencia médica disponible hasta la fecha muestra que los efectos negativos del consumo de drogas legales (el tabaco y el alcohol) sobre los consumidores y sobre terceros son mayores o equivalentes a los efectos negativos directos e indirectos del consumo de drogas ilegales.

- Actualmente, el mundo se encuentra en una lenta transición desde la ilegalidad de una muy amplia lista de drogas hacia un futuro de gradual legalización. Entre las manifestaciones de esta transición están la despenalización del porte de marihuana (en Portugal, Alemania y Australia, entre otros), su venta libre en determinados establecimientos (Holanda) y su uso medicinal (en varios estados de Estados Unidos), así como la reciente legalización del consumo, de la producción y del comercio de marihuana en Colorado y Washington y el intento de legalización en Uruguay.

- Sin embargo, para transitar hacia una legalización gradual pero amplia se requiere de una estrategia mundial, que lleve a la revisión de las actuales convenciones internacionales sobre drogas y a un cambio radical en las políticas de control y regulación de la producción, el comercio y el consumo.

## Propuestas

A la luz de los antecedentes presentados, proponemos revisar la política actual de prohibición y represión del consumo, de la producción y del comercio de las drogas actualmente ilegales; y proponemos hacerlo en el marco de la formulación de una nueva estrategia nacional, con el objetivo de largo plazo de legalizar todas las drogas, sometiendo a un estricto control regulatorio las condiciones de su consumo, producción y comercio. Esta estrategia involucra implementar políticas en dos etapas.

### Propuesta 94 Una estrategia nacional de legalización y regulación de drogas (corto plazo, 1-2 años)

La propuesta de corto plazo involucra la adopción de cambios que ya han sido implementados en algunos lugares del mundo, como en los estados de Colorado y Washington, y tiene por objetivo preparar el trabajo de Chile en el desarrollo de una agenda multilateral de legalización de drogas en el mundo.

#### Formulación de una estrategia nacional de legalización y regulación de drogas

Se propone que el Gobierno de Chile, con apoyo legislativo y de especialistas, formule una estrategia nacional de legalización y regulación de las drogas actualmente ilegales en el largo plazo. Esta estrategia debe desarrollar:

- Un estudio detallado de los beneficios netos de la legalización de drogas en Chile y en el mundo.

- Un plan de acción nacional para promover la legalización gradual de las drogas en Chile.

- Un plan de acción internacional, promovido por Chile en coordinación estrecha con otras naciones, orientado a la revisión de los tratados firmados en el marco de las convenciones ONU (1961, 1971 y 1988, y ratificados en convenciones sucesivas), con el fin de avanzar en el largo plazo a una legalización del uso, comercio y producción regulados de todas las drogas actualmente ilegales, lo que implica una radical revisión de las convenciones ONU respectivas.

- Una política de regulación y tributación del consumo, del comercio y de la producción de drogas.

- Una política de desarrollo de programas de educación y de salud pública de prevención del consumo (especialmente de jóvenes) y de tratamiento de adicciones de drogas legales e ilegales.

Esta agenda debe promoverse en coordinación con otras naciones en forma bilateral y multilateral, a través del desarrollo de propuestas internacionales comunes y su presentación en los correspondientes foros internacionales.

#### Legalización de un conjunto limitado de drogas

Se propone legalizar un conjunto limitado de drogas, como la marihuana y similares por definir. Quedarían permitidos el uso recreativo, la producción (restringida inicialmente para uso personal) y la comercialización, sujetos a regulaciones de control sanitario como las establecidas para el alcohol y del tabaco.

- Mantener la ilegalidad y represión del comercio informal y del comercio internacional de este conjunto de drogas ahora legalizadas.

- Gravar con impuestos específicos las drogas legalizadas.

<sup>9</sup> Abc News, “Marijuana Users Not High Obama Priority”, 14 de diciembre de 2012, abcnews.go.com.

<sup>10</sup> Ello no significa que las actuales políticas regulatorias, tributarias, de educación y de salud pública respecto del alcohol y del tabaco no sean perfectibles, lo que justifica su evaluación y revisión, propuestas más abajo.

**Cuadro 1**  
Impacto fiscal de la propuesta de largo plazo

Efecto	Impacto sobre el ahorro fiscal de largo plazo (% del PIB)	
	Mínimo	Máximo
Menor gasto fiscal directo por evitar represión, persecución, condena y reinserción asociada a delincuencia relacionada con drogas	0,12	0,18
Mayor ingreso fiscal directo por recaudación de impuestos específicos e IVA a las drogas	0,08	0,34
Menor gasto fiscal indirecto por reducción de delincuencia no drogas	0,05	0,28
Mayor gasto fiscal directo por extensión de programas de prevención de consumo y tratamiento de adicciones	0,03	0,12
<b>Ahorro fiscal total</b>	<b>0,22</b>	<b>0,68</b>

Fuente: Elaboración propia.

zadas, en función del daño social (propio y a terceros) que producen.

- Mantener la prohibición y represión de las drogas legales.
- Encargar al Senda un programa de monitoreo continuo de la legalización del conjunto limitado de drogas, evaluando sus efectos en el consumo y la adicción, así como en los precios, además de la efectividad de la regulación, de la tributación y de los programas estatales de educación y salud pública en prevención y tratamiento de adicciones.

## Propuesta 95 Revisión de tratados internacionales y legalización total (largo plazo, 3-10 años)

Una vez implementadas las medidas anteriores, y acorde con la estrategia nacional de legalización y regulación de las drogas actualmente ilegales, se pro-

ponen los siguientes cambios, que se concretarían en un período de extensión incierta (3-10 años).

- Lograr una revisión radical de los tratados internacionales firmados en el marco de las convenciones ONU, de manera de permitir a los países legalizar las drogas actualmente ilegales, y la regulación y control de su producción, comercio y consumo.

Las siguientes medidas dependen de que esta revisión de los tratados internacionales se haya producido.

- Legalizar todas las drogas, otorgándoles marcos legales, regulatorios y de salud pública similares a los del tabaco y del alcohol.
- Gravar todas las drogas legalizadas con impuestos específicos, en función del daño social (propio y a terceros) que producen.
- Permitir el comercio internacional de todas las drogas legalizadas.
- Prohibir y reprimir el uso y la comercialización de derivados tóxicos de las drogas (pasta base, por ejemplo), así como el mercado informal de drogas ahora legales.

- Expandir significativamente los programas de educación y salud pública orientados a la prevención del consumo (especialmente de jóvenes) de todas las drogas, y los programas de tratamiento de drogadictos.

En términos de recursos públicos, se propone triplicar el gasto público actual en prevención de consumo y tratamiento de adictos, que hoy alcanza al 0,1% del PIB. No proponemos aquí un contenido específico para estos programas, que deberá surgir de una evaluación futura basada en el monitoreo continuo del impacto de los programas existentes y de las evaluaciones experimentales de los nuevos programas.

## Efectos fiscales de las propuestas

En el Cuadro 1 se resume la estimación del rango del impacto sobre el presupuesto público de la legalización de todas las drogas en el largo plazo. Este resumen está basado en una estimación más detallada,<sup>11</sup> que es sin embargo muy tentativa debido a la insuficiente evidencia nacional e internacional.

Los efectos fiscales corresponden al menor gasto fiscal directo por represión, persecución, condena y reinserción de delincuentes en drogas ilegales, al mayor ingreso fiscal directo por recaudación de IVA y de impuestos específicos a las drogas, al menor gasto fiscal indirecto por reducción de delincuencia no atribuible a mercado ilegal de drogas, y al mayor gasto fiscal directo por la extensión de programas de prevención de consumo y tratamiento de adicciones. En nuestro cálculo, la legalización de todas las drogas podría incrementar el ahorro fiscal de largo plazo de 0,22% a 0,68% del PIB. Por supuesto, este potencial beneficio fiscal es favorable, pero no constituye el objetivo de la propuesta, que está orientada a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana en Chile y en el mundo.

<sup>11</sup> Las estimaciones se basan en inferencias sobre datos para Chile respecto de la tasa del impuesto específico al tabaco, la prevalencia de tabaquismo y el gasto en tabaco por habitante, el gasto público en delincuencia, las fracciones de la delincuencia atribuibles directa e indirectamente al mercado ilegal de drogas, y el gasto público en programas de prevención y tratamiento de adicciones. Para más detalles metodológicos de estas estimaciones, ver [www.95propuestas.cl](http://www.95propuestas.cl).