

Reflexiones en Derecho Penal y
Criminología
Director: Ílison Dias dos Santos

POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS

De la prohibición a la regulación

Prólogos de
E. Raúl Zaffaroni
y Fernando Pérez Álvarez

REUS
EDITORIAL

editorial
B de f
Montevideo - Buenos Aires

THEREZA CRISTINA COITINHO DAS NEVES

Doctora en Derecho
Universidad de Salamanca

POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS

De la prohibición a la regulación

Prólogos de

E. Raúl Zaffaroni

y

Fernando Pérez Álvarez

REUS
EDITORIAL

2025

editorial
B de f
Montevideo - Buenos Aires

Colección: *Reflexiones en Derecho Penal y Criminología*, N° 4

Dirigida por: ÍLISON DIAS DOS SANTOS, Investigador Posdoctoral en la Universidad de Barcelona. *Post-Doc-Aufenthalt* (2022-2023) en la *Humboldt-Universität zu Berlin* (Alemania).

I.S.B.N.: 978-9915-684-47-5 (Uruguay)

I.S.B.N.: 978-84-290-2928-4 (España)

Depósito Legal M-11390-2025

En Madrid, España:

© Editorial Reus

C/ Rafael Calvo, 18. 2º C - 28010-Madrid (España)

Tels.: (+34) 91 521 3619, (+34) 91 522 3054

e-mail: reus@editorialreus.es

www.editorialreus.es

En Buenos Aires, República Argentina:

© Euros Editores S.R.L.

Av. Congreso 4744 (C1431AAP) - Tel./Fax: (005411) 4522-1483

e-mail: info@editorialbdef.com

www.editorialbdef.com.ar

En Montevideo, República Oriental del Uruguay:

© B de F Ltda.

Buenos Aires 671 (CP 11000) - Tel./Fax: (00598) 2916-5238

e-mail: info@editorialbdef.com

www.editorialbdef.com

Impreso en la Argentina en el mes de mayo de 2025 por:

Elías Porter Talleres Gráficos,

Plaza 1202, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

www.porter.com.ar

COLECCIÓN

*Reflexiones en
Derecho Penal y Criminología*

POLÍTICA EDITORIAL DE LA COLECCIÓN

La línea editorial de la colección “Reflexiones en Derecho Penal y Criminología” inspira un nuevo modelo integrado de ciencias penales (*neue gesamte Strafrechtswissenschaft*).

Puesto que el saber jurídico-penal, como camino teórico-metodológico de racionalización del ejercicio del poder punitivo, debe ser aplicado siempre en una concreta realidad social –crecientemente compleja–, demanda un profundo conocimiento de ese contexto a la hora de elaborar y reelaborar su dogmática jurídico-penal, para superar la tendencia a ignorar o seleccionar arbitrariamente los datos sociales. Esta epistemología sentará las bases para una idea de política criminal realista atenta a la microfísica del Estado Social y Democrático de Derecho como imperativo irrenunciable.

Esto exige de las nuevas críticas criminológicas una suerte de *integración interdisciplinaria práctica* que, distándose de un *l’art pour l’art*, renueve la crítica y procure una nueva y saludable complementación con la dogmática jurídico-penal, permitiendo que sus análisis no queden en el campo de la mera observación, sino que se traduzcan en contribuciones idóneas en el mundo de la vida, es decir, marchando del *ver* al *hacer ver* en nuestro campo.

A todo este quehacer científico lo llamamos *reflexionar en derecho penal y criminología*, donde lo jurídico-penal funciona como una metodología de acción aplicada a la realidad, que solo puede ser interpretada de modo adecuado con la ayuda de la crítica criminológica, integrada en una suerte de perenne relación de imbricación, sin la cual, al profundizar

unilateralmente, nos estamos habituando a conocer mejor una dimensión del objeto y –al mismo tiempo– a dejar de ver el resto.

En este sentido, la colección “Reflexiones en Derecho Penal y Criminología” pretende ser un espacio de difusión académico-científico de alto nivel, con un pacto inquebrantable con el rigor científico a la hora de seleccionar las obras que llevarán su sello, contando con un sistema de evaluación por pares expertos en la materia (modo anónimo), además de una rigurosa revisión lingüística de todos los trabajos antes de su publicación. Con una vocación innovadora, la colección está abierta a los jóvenes talentos de nuestro campo, bien como a autores de renombre, ya sean de nuestro entorno geográfico o de otros etnospaisajes. Por último, tiene como una de sus marcas la amplia difusión, garantizada por la colaboración entre dos de las editoriales más prestigiosas en nuestro campo, con sedes en Europa (Reus - Madrid) y Latinoamérica (BdeF – Montevideo/Buenos Aires), lo que le confiere un potencial de difusión de Norte a Sur.

ÍLISON DIAS DOS SANTOS
Director de la colección

*A todas las víctimas de la
“guerra contra las drogas”,
especialmente a los excluidos
jóvenes latinoamericanos
que se dedican a “difíciles
ganancias fáciles”.*

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	XVII
PRÓLOGO DE <i>Fernando Pérez Álvarez</i>	XXIII
PRÓLOGO DE <i>E. Raúl Zaffaroni</i>	XXVII
INTRODUCCIÓN	1

PARTE I

DROGAS, SOCIEDAD Y PROHIBICIÓN

Capítulo I

DROGAS: UNA PRÁCTICA SOCIAL UNIVERSAL

1. ¿Qué es droga?	9
2. De clasificaciones, acepciones y suposiciones.....	18
2.1. Clasificaciones vs. simplificaciones	18
2.2. ¿Estupefacientes, tóxicos o narcóticos?.....	26
2.3. Uso vs. abuso	29
3. Breve historia de una práctica social universal....	33
3.1. De la era primitiva a las grandes navigaciones	34
3.2. Guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1860) ...	49
3.3. El siglo XIX y el descubrimiento de los principios activos	54
3.4. El alcohol en los EE.UU. y los orígenes del movimiento prohibicionista	61

Capítulo II

LAS DROGAS ILÍCITAS: CUÁNDO Y POR QUÉ
ALGUNAS DROGAS PASARON A SER OBJETO
DE INTERVENCIÓN PENAL

1. Del Oriente para el mundo: Conferencia de Shanghái (1909) y Convención Internacional del Opio (1912).....	70
2. En los EE.UU.: <i>Harrison Act</i> (1914) y Ley Seca (1920-1933)	75
3. De Ginebra para el mundo: Convenios de Ginebra (1925, 1931 y 1936), medidas penales y estatización del control de las drogas.....	79
4. La década de 1930: Defensa Social, Marihuana <i>Tax Act</i> (1937) y la consolidación del prohibicionismo como gestión de cuerpos	85
5. El periodo de entreguerras: surgimiento de drogas sintéticas legales y el uso legítimo	91
6. La posguerra: militarismo, recrudecimiento penal y protocolo de Nueva York (1953).....	95
7. La década de 1960: Convención Única sobre Estupefacientes (1961) y el modelo médico-jurídico	102
8. Contracultura: surgimiento de drogas sintéticas psicodélicas y cambio de estereotipos	107
9. La década de 1970: Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y <i>War on Drugs</i>	114
10. La década de 1980: El boom de la cocaína, Seguridad Nacional, tolerancia cero y Convención de Viena (1988)	121
11. Consolidación del régimen global prohibicionista en la ONU: un <i>localismo globalizado</i>	136

PARTE II

LA POLÍTICA CRIMINAL DE
DROGAS PROHIBICIONISTA

Capítulo III

ILEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA
CRIMINAL PROHIBICIONISTA

1. Fundamentos de ilegitimidad de la política criminal prohibicionista: el marco democrático y su deterioro	143
1.1. El marco del Estado Democrático de Derecho ..	146
1.2. Posmodernidad y securitización de la política criminal prohibicionista	152
1.3. Posdemocracia, totalitarismo financiero y el Estado penal de las drogas	163
2. Ilegitimidades sustanciales	174
2.1. La cuestión del bien jurídico: prohibición y falacia de la protección a la salud pública	175
2.2. Prohibición y (des)proporcionalidad	202

Capítulo IV

RETRATOS DE LA PROHIBICIÓN
PENAL DE LAS DROGAS

1. Los costos de la guerra	208
1.1. Costos para la salud pública y el conocimiento científico	212
1.2. Costos para la cultura, los derechos humanos y el medio ambiente	244
1.3. Costos para la economía	248
1.4. Costos para la comunidad y el sistema penal	269
2. ¿Un mundo libre de drogas?	293
2.1. Las cifras que enmarcan el mercado ilegal de las drogas	295

- 2.2. La naturaleza de las cosas: sobre la ineficacia del prohibicionismo..... 306
- 3. Entre fracasos y éxitos 313
 - 3.1. La utilidad de la prohibición 317
 - 3.2. La ONU y el actual estado del debate..... 327

PARTE III

DE LA PROHIBICIÓN A LA REGULACIÓN

Capítulo V

EN BUSCA DE UNA NUEVA POLÍTICA DE DROGAS: ALTERNATIVAS Y EXPERIENCIAS

- 1. Estrategias alternativas 339
 - 1.1. Despenalización 340
 - 1.2. Descriminalización..... 341
 - 1.3. Legalización 343
 - 1.4. Liberalización 344
- 2. Experiencias..... 345
 - 2.1. Holanda: coffeeshops y tolerancia de drogas blandas 346
 - 2.2. Portugal: descriminalización del uso de todas las drogas y el enfoque en la salud 357
 - 2.3. España: penalización administrativa y los clubes sociales de cannabis..... 363
 - 2.4. Uruguay: la pionera legalización estatal del cannabis 372
 - 2.5. Estados Unidos: legalización descentralizada del cannabis..... 382
 - 2.6. Canadá: la legalización más completa en el marco capitalista 392

Capítulo VI

HACIA LA REGULACIÓN

1. Legalización regulada: el camino	403
1.1. La distorsión del término y argumentos “alucinantes”	417
1.2. Retos frente a la normativa internacional, la “ola verde” y el protagonismo de las Américas..	421
1.3. ¿Legalización de todas las drogas? Modelos y la tendencia gradual.....	427
2. Antes, durante y después... la solución	438
3. Mientras tanto... entre ilegitimidades y resistencia..	443
3.1. Una visión humanista crítica del Derecho Penal	445
4. Lineamientos para la reducción de daños de la actual política criminal prohibicionista.....	458
CONCLUSIONES	469
REFERENCIAS.....	483
DOCUMENTOS LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES	539
ENTREVISTAS Y DOCUMENTALES	543

AGRADECIMIENTOS

“El trabajo académico es solitario”, dijo una querida profesora en el Máster que hice en esta institución. Evidentemente, ella tiene razón: al final, pasamos largas horas del día en frente al ordenador, solo con la compañía de los libros y nuestras ideas... pero es humanamente imposible terminar una tesis si no contamos con la ayuda de otros seres humanos. Sea en una palabra amable, sea en la discusión del asunto, sea en el incentivo, sea aguantando la vida que sigue con nuestras ausencias...

Por eso, no puedo dejar de agradecer a las maravillosas personas que me apoyaron en la preciada misión de escribir una tesis doctoral. Sin ellas, la tesis nunca existiría.

A Fernando Pérez Álvarez, mi maestro, un verdadero ángel en mi vida, porque son ángeles los que siempre te leen con atención, nunca te niegan ayuda, te salvan de posibles tragedias, te encaminan a una deseada estancia de investigación, sin que nunca se lo hayas pedido, te reciben con afecto, sea presencial o virtualmente, y nunca olvidan decirte: “¡Ánimo!”. A lo mejor, él no ha hecho las cuentas, pero me aguanta, muchas veces feliz, y muchas otras desesperada, desde hace ya diez años. ¡Qué encuentro! ¡Qué gran honor es ser su discípula! Este es su último año en la universidad y quiero decirle que ningún homenaje sería suficiente para agradecer tanto que nos has dado a tantos.

A todos los profesores del Máster en Derecho Penal de la encantadora Universidad de Salamanca (2011-2012), que me hicieron confiar en mí misma, aunque viniese de otro país, otra

cultura y otro idioma. En especial, agradezco al profesor Ignacio Berdugo, que me recibió en su despacho, en medio del curso académico, y propició mi encuentro con Fernando. También agradezco a la profesora Laura Zúñiga, por haberme recibido, aun después del Máster, dando valiosas sugerencias para el trabajo.

A la Biblioteca Francisco de Vitoria, sus obras y todo su personal, por el ambiente ideal propiciado a los estudios salmantinos. ¡Ahí he sido muy feliz!

Al maestro Raúl Zaffaroni, por haberme acogido en una corta estancia de investigación en enero de 2016, en Buenos Aires, cuando al fin pude conocer la simple, amable y determinada persona que hay detrás de tantas brillantes ideas. La admiración que le tengo está firmemente demostrada en las continuas citas que hago a sus obras en las páginas de esta tesis. Si bien no pude conocer al maestro Alessandro Baratta, que también me ha inspirado mucho, tuve la suerte de escuchar las graciosas historias contadas por su amigo Raúl.

Aún en Buenos Aires, no puedo dejar de agradecer a Diego Luna, Alejandro Corda y María Laura Böhm.

A Diego, por el afectuoso encuentro, por el libro que me regaló y por la indicación de la bellísima Biblioteca Nacional, una de las pocas abiertas en el verano argentino, que temporalmente se convirtió en mi segunda casa.

A Alejandro, investigador del Colectivo Drogas y Derecho, por su amabilidad, sus indicaciones de bibliografía útil y aportes dados al trabajo.

A María Laura, que en 2013 fue mi profesora en la Escuela de Verano de Dogmática Alemana en Göttingen, que me incentivó a publicar el artículo que hice al final del curso, y años después, en Buenos Aires, me recibió en un agradable café, trayendo importantes reflexiones que me hicieron reestructurar la investigación.

Hablando de Göttingen, ahí también conocí al amabilísimo maestro Sebastian Scheerer, que además de sus clases magistrales me envió bibliografía y me inspiró a continuar escribiendo sobre el tema de las drogas convertidas en ilícitas.

¿Qué haríamos sin la generosidad de tanta gente buena y competente que se cruza nuestros caminos?

Agradezco, también, a mi madre, por su amor y por ser mi mayor fuente de inspiración. Tuve la suerte de tener contacto desde mi graduación con las mejores obras del Derecho Penal, de su biblioteca personal, en nuestra casa. Las discusiones sobre diversos temas, verdaderas orientaciones, me hicieron entender que quería seguir su ejemplo. Algunos años atrás, realizamos juntas el sueño de cualquier penalista de estudiar en la biblioteca del Instituto Max Planck, en Freiburg, y también estuvimos aprendiendo juntas en Göttingen.

A mi padre, igualmente, por su amor y por apoyarme incondicionalmente en la realización de todos mis proyectos. Con él aprendí que todo es posible y que tengo un verdadero “puerto seguro”, con el cual siempre podré contar.

A mi marido, mi gran amor, mi compañero y también mi gran soporte. Él, sin lugar a dudas, ha sido el gran regalo que me ha dado la bellísima ciudad de Salamanca. Son 10 años de historia, parte de ellos entre la ciudad dorada y mi ciudad natal, sin contar los múltiples viajes a su país. Sea en Salamanca, Teherán o Salvador de Bahía, nuestro lugar es cuando estamos juntos. Sin su ternura, su incentivo y a veces su impaciencia, nunca habría llegado hasta aquí.

A mis hermanos, familiares y, en especial, a mi tía Déia, mi madrina, mi comadre, hermana de alma, por ser quien es y por su apoyo a todas horas. La atención que me ha dado en los últimos días fue fundamental para que pudiera concluir el trabajo.

A mis amigos y amigas, que siempre confiaron en mí, cuando yo misma ya no confiaba. Quienes lean estas palabras, por supuesto, se identificarán.

Hablando de amigos, no podría dejar de agradecer a mi amigo y conterráneo Ílison, por el soporte académico, práctico y, sobre todo, emocional. Lo conocí en Salamanca, y curiosamente, en principio, era él quien necesitaba de ayuda. Hoy se prepara para ser uno de los grandes penalistas de nuestro tiempo. Estaré eternamente agradecida por cada palabra de incentivo, cada reflexión y principalmente por nuestras valiosas *trocas*.

¿Qué haríamos sin el amor y afecto de nuestra gente?

Doctora en Derecho y Máster en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca. Ha realizado estancias de investigación en el *Max-Planck-Institut zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht* (Alemania, 2016) y en la Universidad de Buenos Aires (Argentina, 2016), esta última bajo la supervisión del Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Eugenio Raúl Zaffaroni. Fue miembro de la *European Society of Criminology* (2014) y cursó la Escuela de Verano en Ciencias Criminales y Dogmática Penal Alemana en la *Georg-August-Universität Göttingen* (Alemania, 2013). Ha presentado ponencias y publicado numerosos trabajos académicos en el ámbito de las ciencias criminales, con especial atención a la política criminal de drogas, en español, portugués e inglés. Entre sus publicaciones más destacadas se encuentran: *A palavra policial como prova onipotente do tráfico de drogas e o grande encarceramento* (Brasil, 2021), *La securitización de la política criminal postmoderna y lineamientos para un proceso de resistencia* (Colombia, 2014), *The failure of prohibitionist drug policy* (Hungría, 2013) y *Drogas, sociedad y prohibicionismo: una perspectiva criminológica* (España, 2012).

editorial
B de J

REUS

España

978-84-290-2928-4



9 788429 029284

Uruguay

978-9915-684-47-5



9 789915 684475