



**PROHIBICIONES, ALCOHOL ILÍCITO Y LECCIONES QUE LA CUARENTENA HA DEJADO**

## ACKNOWLEDGMENTS

This report, *Prohibition, Illicit Alcohol and Lessons Learned from Lockdown*, was prepared by TRACIT, under the supervision of Jeffrey Hardy, TRACIT Director-General and with principle research and editorial input from Louis Bonnier, Suriya Padmanaabhan, and Esteban Giudici.

## FOR MORE INFORMATION

This report is available online in PDF format, along with an Executive Summary and ancillary documentation. Visit [www.tracit.org/publications.html](http://www.tracit.org/publications.html)

## MEDIA

All media inquiries should be directed to Cindy Braddon, Head of Communications and Public Policy, ([Cindy.Braddon@TRACIT.org](mailto:Cindy.Braddon@TRACIT.org))

## SOCIAL MEDIA

**Twitter:** @TRACIT\_org **LinkedIn:** [www.linkedin.com/company/tracitorg](http://www.linkedin.com/company/tracitorg)

## USE

The user is allowed to reproduce, distribute, adapt, translate and publicly perform this publication, including for commercial purposes, without explicit permission, provided that the content is accompanied by an acknowledgement that TRACIT is the source and that it is clearly indicated if changes were made to the original content.

Adaptation/translation/derivatives should not carry any official emblem or logo unless they have been approved and validated by TRACIT. Please contact us via [info@TRACIT.org](mailto:info@TRACIT.org) to obtain permission.

The mention of specific companies or products of manufacturers does not imply that they are endorsed or recommended by TRACIT in preference to others of a similar nature that are not mentioned.

## LAYOUT

Graphic design and production by KAH Design Studios ([www.kahdesignstudio.com](http://www.kahdesignstudio.com))

## ABOUT TRACIT

The Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (TRACIT) is an independent, private sector initiative to drive change to mitigate the economic and social damages of illicit trade by strengthening government enforcement mechanisms and mobilizing businesses across industry sectors most impacted by illicit trade.

© TRACIT, 2021

Transnational Alliance to Combat Illicit Trade

One Penn Plaza, Suite #6295

New York, NY 10119

USA

[www.TRACIT.org](http://www.TRACIT.org)

# RESUMEN EJECUTIVO

## Las lecciones que cuarentena ha dejado

Históricamente, en búsqueda de diversos objetivos sociales, religiosos, de salud o económicos, los gobiernos han impuesto controles regulatorios a productores y consumidores de bebidas alcohólicas. Las restricciones relativas a la edad mínima para la compra de productos son probablemente las más conocidas y comunes. Las leyes secas y otras formas de restricciones de suministro son probablemente las más notorias dentro de estas. En su mayor parte,

En su mayor parte, el fracaso del experimento estadounidense con la ley seca ha desanimado a los gobiernos a imponer este tipo de medidas. Esto fue así hasta el inicio de la pandemia mundial COVID19, momento en el cual varios países optaron por la adopción de leyes secas con respecto a bebidas alcohólicas como una herramienta para mitigar el impacto del virus.

*"El sentimiento en 1933, inmediatamente después de la derogación de la Prohibición en los Estados Unidos, era que "la prohibición de la ley seca no tendría éxito en el control del consumo de alcohol a menos que tal sistema tenga detrás un apoyo público abrumador. Incluso entonces, tenderá a llevar consigo la [...] anarquía que marcó la prohibición ". Y, además, "Los elementos criminales derivados de la Prohibición deben ser eliminados a toda costa."*

El propósito de este informe no apunta a determinar si las leyes secas fueron o no efectivas para abordar la pandemia en sí. El objetivo del presente es analizar los impactos económicos y sociales de las leyes secas, más allá de los objetivos de salud pública, específicamente focalizándose en aquellas consecuencias asociadas con el comercio ilícito.

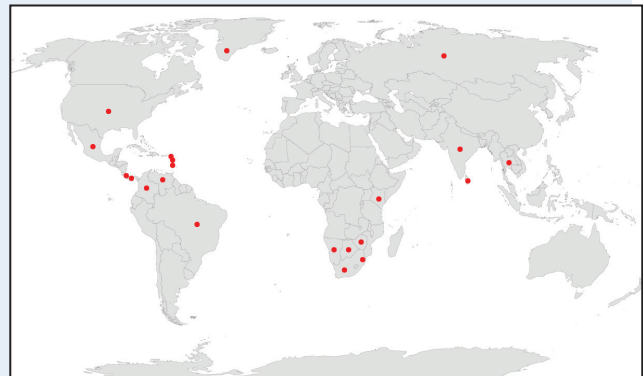
Los hallazgos de este informe están destinados a coleccionar lecciones valiosas derivadas de la experiencia que las prohibiciones impuestas en relación al COVID19 han dejado, con el ánimo de inspirar políticas futuras que encuentren una justa intersección entre la regulación del alcohol, el comercio ilícito y el bienestar público.

## La paradoja de las políticas de prohibición

La naturaleza altamente contagiosa y letal del COVID19 obligó a los gobiernos de todo el mundo a implementar rápidamente medidas para detener la propagación del virus. En la búsqueda de objetivos de distanciamiento social, medidas como el cierre de grandes partes de las economías, restricciones al trabajo, escolaridad desde el hogar o incluso imponer cuarentenas estrictas donde las personas debieron permanecer en sus domicilios se convirtieron rápidamente en la nueva normalidad. Al mismo tiempo, los gobiernos enfrentaron el desafío de mantener vivas las industrias que habían cerrado, impulsar la economía y mantener el empleo para millones de personas que, de otro modo, se verían obligadas a incorporarse a las ya abultadas filas de desempleados.

Alcanzar los objetivos de salud pública y evitar las consecuencias económicas y sociales presentó una clara paradoja para los responsables de la formulación de políticas que rara vez o nunca habían tenido que afrontar.

Dentro de esta amplia gama de medidas de emergencia se encuentra el caso de las restricciones forzadas a la producción, venta y consumo de bebidas alcohólicas, también conocidas como leyes secas o una nueva versión moderna de la prohibición.



Como demuestra este informe, las políticas de prohibición bien intencionadas, pero mal concebidas generaron, una serie de consecuencias negativas relacionadas con la salud y promovieron el desarrollo de mercados ilícitos, hundiendo industrias enteras en un abismo financiero y reduciendo los ingresos gubernamentales vitales.

## Un paso demasiado lejos

A pesar de que el origen, el propósito, la jurisdicción y la duración de las prohibiciones difirieron ampliamente, el análisis de estas experiencias tuvo un común denominador que radica en que las prohibiciones conllevaron una serie de consecuencias indeseadas. En la mayoría de los casos, hubo impactos negativos en la economía y la sociedad, más allá de los objetivos de salud pública. Entonces, si bien en términos de distanciamiento social puede haber habido cierto éxito, el informe revela que las leyes secas, en su mayor parte, fueron un paso demasiado lejos. En aquellos países con restricciones completas (prohibición), las consecuencias han sido más dañinas (para los consumidores) y perjudiciales (para la economía) de lo que anticiparon los legisladores.

## Lecciones que ha dejado la cuarentena

Este informe esgrime cuatro lecciones que obligan a renovar la urgencia de combatir el comercio ilícito de alcohol.

### ***Lección 1: Las restricciones de oferta incentivan a los mercados ilícitos y a la actividad delictiva***

Las restricciones repentinas en el acceso al alcohol legal restringen inmediatamente la oferta provocando aumentos en la demanda de sustitutos ilícitos e incentivando a los proveedores ilícitos a ingresar al mercado para satisfacer esa nueva demanda. En el caso de las prohibiciones absolutas / leyes secas, los consumidores no pueden comprar productos legales y la demanda reprimida no tiene otra opción que derivar por completo en mercados ilegales.

Este informe proporciona evidencia sobre ambas consecuencias. Por ejemplo, los agentes de aduanas y policía de la India informaron de un aumento significativo de la demanda de bebidas alcohólicas ilegales por parte de los consumidores y de un repunte en las incautaciones de productos ilícitos. Esta tendencia se repitió en México, India, Sudáfrica, Panamá, Colombia, Namibia y Sri Lanka,

todos países que impusieron medidas de prohibición del alcohol. Además, en Sudáfrica, el Instituto de Estudios de Seguridad informó de un aumento de la actividad delictiva y que las redes criminales activas durante la pandemia habían incluido al alcohol ilícito entre los productos ilegales ofrecidos a sus clientes clandestinos, como los narcóticos. Esta tendencia se observó repetidamente en la mayoría de los lugares donde se impusieron leyes secas, en consecuencia, impulsándose la actividad delictiva y desplazándose los mercados hacia el control de los delincuentes.

### ***Lección 2: Necesidad de tener en cuenta los riesgos para la salud de los consumidores***

Quizás la consecuencia más alarmante respecto de las medidas de prohibición del alcohol fue la exposición de los consumidores a riesgos para su salud asociados con las alternativas tóxicas ilícitas. Más allá de que estos sustitutos ilícitos no cumplen con las normas sanitarias, de calidad y seguridad, los más peligrosos están contaminados con aditivos químicos tóxicos.

Dentro de las situaciones más lamentables, se encuentra la muerte de personas por consumir bebidas ilícitas como sustituto o como un remedio percibido para paliar al COVID19. En otros casos, los consumidores se vieron impulsados a participar en comportamientos dañinos, como el saqueo de alcohol y la compra por pánico, todo lo cual socava los objetivos de distanciamiento social y menor exposición posible al virus COVID19.

Por lo tanto, esta lección lúgubre relativa a la prohibición y el alcohol ilícito se encuentra en el recuento de daños colectivos, lesiones graves y muertes reportadas.

### ***Lección 3: La prohibición reduce la recaudación de impuestos y debilita a los presupuestos***

Los impuestos recaudados sobre el alcohol en varios puntos de la cadena de suministro legítima son tradicionalmente una fuente importante de ingresos para muchos gobiernos. En consecuencia, una prioridad fiscal es detener las fugas de ingresos asociadas con la venta y consumo de alcohol ilícito libre de impuestos.

Durante la pandemia, las autoridades fiscales de India, Sudáfrica, Colombia, Sri Lanka, México, Estados Unidos y Kenia, por ejemplo, informaron de importantes caídas en los impuestos recaudados sobre las bebidas alcohólicas.

En consecuencia, la lección aprendida de la cuarentena es que los gobiernos que implementan restricciones draconianas sobre el suministro de bebidas alcohólicas terminan privando a sus propias tesorerías de los ingresos fiscales que tanto necesitan. Si bien es difícil imaginar que los ministros de finanzas se sorprendan con este tipo de resultado, tal vez esta situación resalte la necesidad de que los ministros de finanzas y de salud mejoren la coordinación, consulta y evaluación conjunta del impacto de las leyes propuestas.

- Este reporte también demuestra que además del drenaje inmediato de los ingresos del fisco, los impactos negativos en la recaudación fiscal futura pueden ser significativos. Cuanto más tiempo se dejen de lado los negocios legales, mayor será la oportunidad para que los comerciantes ilícitos capturen participación de mercado y fortalezcan la demanda de sus productos libres de impuestos y no regulados. En estas circunstancias, recuperar las pérdidas de ingresos puede llevar años, especialmente si media un período de depresión económica y alto desempleo.
- En todos los casos, la reducción de los ingresos fiscales como resultado de las leyes de prohibición del alcohol del propio gobierno impone cargas adicionales a su capacidad para pagar el control policial sobre actividades ilícitas, incluidos el contrabando transfronterizo, que sustenta el comercio ilícito. El aumento de los gastos ante la disminución de los ingresos ejerce una presión considerable sobre los presupuestos gubernamentales en el momento en el que más se necesita el estímulo fiscal.

#### ***Lección 4: La prohibición deja fuera de juego a los negocios legítimos y reduce las oportunidades laborales formales***

Las restricciones de emergencia sobre la venta y producción de alcohol han tenido un impacto enorme en la industria legítima, poniendo en peligro el empleo y el crecimiento a largo plazo, al tiempo que alimentan un mercado subterráneo paralelo que daña aún más la capacidad del sector legítimo para recuperarse una vez levantadas las restricciones.

Si bien es un desafío evaluar el efecto total de las leyes de prohibición en una industria que emplea a millones de personas en los sectores primario y secundario, cualquier pérdida de empleo, especialmente aquellos perdidos a través de las

propias prohibiciones de alcohol del gobierno, es particularmente debilitante en países donde la tasa de desempleo general ya es alta. Tomando a Sudáfrica como ejemplo donde las medidas de prohibición han tenido impactos severos, se estima que más de 165,000 empleos sudafricanos han sido perdidos durante la primera prohibición sobre el mercado de bebidas alcohólicas.

### **Algunas palabras sobre la recuperación pospandémica**

A medida que los gobiernos pasan de la gestión de crisis a la planificación de la recuperación, los hallazgos de este informe sugieren que las valiosas lecciones que la cuarentena nos ha dejado respecto de las medidas relativas a la prohibición de suministro de alcohol pueden servir como base para formular políticas más constructivas e inclusivas a fin de reconstruir la actividad económica, el empleo y el crecimiento.

El sector de las bebidas alcohólicas y sus múltiples y variadas industrias secundarias contribuyen de manera significativa al PIB y al empleo, y a los ingresos fiscales, en prácticamente todas las economías del mundo. Por eso, este sector será parte importante de la recuperación.

Por esta razón, los gobiernos deberían pensar dos veces antes de imponer aumentos impositivos repentinos al consumo de bebidas alcohólicas como un medio para reponer los déficits presupuestarios. Un enfoque de solución rápida podría terminar siendo tan imprudente como la imposición de leyes de prohibición, lo que resultaría en un menor consumo de bebidas legales, grupos más pequeños de recaudación de impuestos y un aumento en la demanda de alternativas ilícitas más baratas y libres de impuestos.

Además, los responsables de la formulación de políticas harían bien en señalar que este sector y las personas que trabajan allí ya se han visto particularmente afectados por las medidas de prohibición. Para garantizar una recuperación equilibrada y sostenible, se debe prestar especial atención a la lección # 4 mencionada precedentemente: los gobiernos deben anticipar que la prohibición margina a los negocios legítimos y socava las oportunidades de empleo formal.

Existe una gran cantidad de alternativas para aumentar los impuestos al consumo, y se debe considerar una cartera de medidas regulatorias comprobadas en el tiempo que puedan complementar los impuestos, no socavarlos.

- Asegurar la accesibilidad de los productos sujetos a impuestos regulados generará niveles legítimos y significativos de ingresos fiscales. Los gobiernos no pueden recaudar impuestos sobre los productos que no se venden o sobre productos ilícitos que existen fuera de los regímenes fiscales.
- La imposición de sanciones a los criminales que abastecen a los mercados con falsificaciones o contrabandeando mercaderías a través de las fronteras ayudará a tapan las fugas fiscales al desincentivar el suministro de productos ilícitos no sujetos a ningún tipo de régimen fiscal.
- Aumentar la conciencia de los consumidores sobre los daños del alcohol ilícito es una medida importante que los gobiernos pueden utilizar para alejar a las personas de los daños y llevarlas al mercado legal, regulado y sujeto a un régimen fiscal.

En todos los casos, el resultado puede ser una mayor recaudación de impuestos sobre un conjunto mayor de productos legales sujetos a impuestos, con un valor de arrastre del crecimiento económico y la reducción del riesgo del consumidor.

## Recomendaciones

Las acciones de los gobiernos deben ser consideradas cuidadosamente y finamente equilibradas a fin de abordar los desafíos asociados con el COVID19. Las conclusiones de este informe, por ejemplo, delimitan cuatro lecciones para evitar las consecuencias negativas asociadas con la imposición de leyes de prohibición del alcohol. También sugieren la importancia de mejorar la coordinación entre los Ministros de Finanzas, Comercio y Salud, incluyendo la necesidad de incentivar consultas y evaluaciones conjunta sobre el impacto de las leyes propuestas entre estas autoridades gubernamentales.

También existe un papel para el diálogo de asociaciones públicas y privadas sobre las formas de prevenir el comercio ilícito. Si se están considerando nuevas medidas restrictivas, los gobiernos deben consultar y cooperar con la

industria para garantizar que cualquier restricción sea de naturaleza temporal, proporcionada y sostenible. Cualquiera de estas medidas debe ir acompañada de mensajes de salud pública adecuados y reforzarse con normas para minoristas responsables.

Los gobiernos también deben acelerar la implementación de medidas de control para garantizar que las actividades comerciales ilícitas causadas por la pandemia no se conviertan en características permanentes de la economía pospandémica. Todos los actores relevantes tienen interés en acabar con el comercio ilícito de alcohol; todos se benefician de la acción colectiva.

Ante una pandemia de salud, como la del COVID19, se recomienda que los gobiernos que:

- **Eviten las leyes de prohibición** como medidas de respuesta de emergencia para proteger a las personas de la propagación del virus. Los beneficios de estas medidas son meramente conjeturales, mientras que las consecuencias negativas son muchas y contraproducentes para la salud, el empleo y los objetivos económicos interdependientes.
- **Garanticen la disponibilidad y el acceso a productos legítimos** que se ajusten a los objetivos de distanciamiento social sin inducir la demanda de sustitutos ilícitos.
- **Eviten la imposición de aumentos de “impuestos de emergencia” sobre el alcohol.** Un enfoque de solución rápida podría terminar siendo tan imprudente como la imposición de leyes de prohibición, lo que resultaría en un menor consumo de bebidas legales, grupos más pequeños de recaudación de impuestos y un aumento en la demanda de alternativas ilícitas más baratas y libres de impuestos.
- **Impulsen la implementación de medidas de policía** para garantizar que las actividades comerciales ilícitas causadas por la pandemia no se conviertan en características permanentes de la economía pospandémica.



**TRANSNATIONAL ALLIANCE  
TO COMBAT ILLICIT TRADE**

TRACIT.ORG

---

Transnational Alliance to Combat Illicit Trade  
One Penn Plaza, New York, NY | +1.917.815.2824  
email: [info@TRACIT.org](mailto:info@TRACIT.org) | [TRACIT.org](http://TRACIT.org)