

# URUGUAY

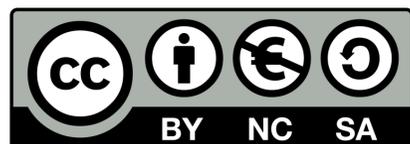
## A DOS AÑOS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA EL CANNABIS



INFORME DE LA INVESTIGACIÓN INDEPENDIENTE ACERCA DEL  
PROCESO DE REGULACIÓN DEL CANNABIS EN URUGUAY, A DOS  
AÑOS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 19.172.

# URUGUAY, A DOS AÑOS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY QUE REGULA EL CANNABIS

INFORME DE LA INVESTIGACIÓN INDEPENDIENTE  
ACERCA DE "EL PROCESO DE REGULACIÓN DEL  
CANNABIS EN URUGUAY, A DOS AÑOS DE LA  
APROBACIÓN DE LA LEY N°19.172".



Este documento se comparte bajo una licencia de Creative  
Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0  
Internacional.

Montevideo, Enero 2016

## EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO VINCULADO A LA INVESTIGACIÓN

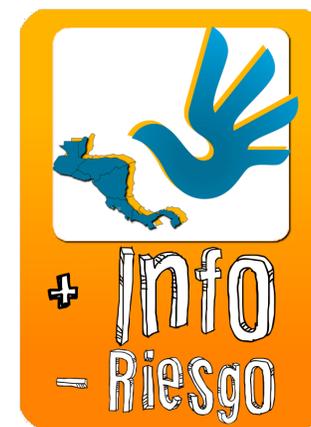
**Investigadora principal:** Lic. Daniela Kreher

**Coordinador:** Rvdo. Martin Díaz Velásquez

**Estadísticas y Diseño Gráfico:** Víctor Aragón

**Correcciones:** Lic. Marilyn Reina, Manuela Szuks.

**Aportes y colaboración:** Lic. Milton Romani, Martín Fernández Chiossoni, Lic. Stefanie Kreher, Lic. Nicolás Iglesias Schneider, Martín Collazo, Diego Mattos.



# PRÓLOGO

Este trabajo surge con la intención de reunir material sobre la regulación del cannabis en la República Oriental del Uruguay, que fue el primer país en regular el cannabis en Latinoamérica. Es fruto de esfuerzo creativo de un equipo multidisciplinario que busca aportar, para todas las personas y grupos que apoyan o rechazan la reforma a las actuales políticas de drogas, una herramienta concreta y con diversos matices, en la mesa de debate actual y por venir en los próximos años. Pensado como apoyo para el estudio de la temática de las políticas de drogas que está vinculada a un cúmulo de factores y consecuencias nocivas, no sólo para las personas que sufren de un uso problemático de sustancias, sino para la sociedad en su conjunto.

Estamos convencidas y convencidos de que existen alternativas razonables, basadas en evidencias, que pueden aliviar el flagelo de la violencia provocada por las OTD -Organizaciones de tráfico de drogas-, las migraciones masivas efecto del miedo al crimen organizado, el inhumano hacinamiento carcelario, los tratamientos obligatorios para usuarios, etc.

En fin, se propone leer este trabajo como un impulso a ampliar la perspectiva desde una mirada exclusivamente penal y punitiva sobre las políticas de drogas hacia una mirada que parta de la salud y la educación, del respeto a la naturaleza y de respeto a los derechos esenciales.

La IEPES es una comunidad jesuana que desde la pastoral juvenil se ha visto interpelada a dedicarse intensamente al trabajo de prevención secundaria con personas que usan drogas. La mirada parte de la reducción de daños y gestión de riesgos, lo que la ha llevado a su vez a tener que estudiar no sólo los aspectos vinculados a la espiritualidad, la salud mental y física, incluso la historia de las drogas y también las políticas de drogas pasadas y vigentes para realizar un trabajo integral y riguroso. La IEPES es la única organización

basada en la fe que es miembro del IDPC, por sus siglas en inglés, International Drug Policy Consortium (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas).

El equipo de pastoral urbana, a través del programa "+info -riesgo" ha realizado anteriormente (además de actividades y capacitaciones de reducción de daños) el "Primer simposio sobre políticas de drogas en El Salvador" (2013, cuyo fruto fue la "[Declaración de San Salvador](#)" como reflejo del estado de la cuestión); una investigación exploratoria sobre el "Sentir y pensar sobre las políticas de drogas en El Salvador" (con Fundación Friedrich Ebert), todas con resultados fructíferos y esperanzadores. Las lectoras y los lectores podrán encontrarlas en la página web [esiglesia.org](http://esiglesia.org).

Entregamos aquí este instrumento de consulta, producto del esfuerzo de un proceso de estudio y trabajo intenso, en la certeza de que hay caminos enriquecedores (para las personas y la sociedad en su conjunto) en la reforma a las políticas de drogas.

Seguramente quedaremos en deuda con respecto a muchas preguntas que se abren a partir de este trabajo. Invitamos y alentamos, especialmente a las y los tomadores de decisión y formadores de opinión a la lectura y el estudio sobre estos temas tan relevantes. Para ello es la herramienta que presentamos a continuación y esperamos que sea útil para el estudio y la reflexión concienzuda a la hora de la preparación, la aprobación e implementación de las nuevas políticas de drogas que se avecinan.

Equipo coordinador

Montevideo, Enero 2016

# ÍNDICE GENERAL<sup>1</sup>

PRÓLOGO	1
ÍNDICE GENERAL	2
INTRODUCCIÓN	3
1. DE LA PROHIBICIÓN A LA REGULACIÓN	4
Las directrices internacionales	4
Inicio y avance de la prohibición en Uruguay	5
El proceso que llevó a la regulación del cannabis en Uruguay	6
La nueva normativa	9
2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL. A DOS AÑOS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 19.172	10
LOS DATOS OBTENIDOS	12
Entrevistas	12
Sondeo en la red social	14
3. Análisis e interpretación de los datos	42
Algunas preguntas a las respuestas	42
Breves referencias a la regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Una ventana de oportunidades para un cambio de paradigma en la política de drogas.	44
4. CONCLUSIONES	48
5. BIBLIOGRAFÍA	49
6. ANEXOS. INSTRUMENTOS PARA EL ESTUDIO.	50

<sup>1</sup> los links o vocablos en color [azul](#) redirigen al apartado y/o documento correspondiente. Tanto en el índice general como en el texto del trabajo.

# INTRODUCCIÓN

Se trata de un documento que reúne información básica, opiniones de especialistas y personas vinculadas al proceso de regulación de la marihuana en Uruguay, el primer país de Latinoamérica en regular el cultivo, la distribución y el comercio del Cannabis.

El equipo multidisciplinario se propuso como objetivo general para este trabajo ofrecer un documento que reúna materiales pertinentes como herramientas para la reflexión y discusión en torno a las políticas de drogas en inminente cambio.

Los objetivos específicos que se desprendieron

1. Ofrecer material directo para la reflexión sobre las actuales y las futuras políticas de drogas en un sólo documento, a sólo un clic.
2. Identificar elementos facilitadores y dificultadores del proceso de regulación en Uruguay.
3. Conocer la opinión sobre los efectos de la regulación del cannabis en Uruguay mediante un sondeo de opinión en la red social *facebook*.

Para reunir datos y debido a la ausencia total de recursos financieros se decidió acudir a entrevistas personalizadas a informantes clave y herramientas de bajo costo, por ejemplo la encuesta de opinión en las redes sociales.

Se utilizó bibliografía pertinente y se acudió a las siguientes fuentes de recolección de datos:

- a. Entrevistas y algunos aportes escritos a/de informantes clave que estuvieron involucrados desde distintas perspectivas en el proceso de la implementación de la regulación del cannabis en Uruguay. Estas representan a las voces locales y las miradas de otras disciplinas.
- b. Sondeo de opinión en la red social *facebook*.

En el trabajo se intenta un análisis cuantitativo y cualitativo ya que se considera que ambos son complementarios. Para que el conocimiento resulte fiable se definió aplicar el método científico considerándolo método válido para la eliminación de falacias y prejuicios. Asimismo el pensamiento crítico es el elemento fundamental en el abordaje.

Las conclusiones y recomendaciones reúnen los principales hallazgos y desafíos encontrados, aunque por supuesto se han abierto muchos caminos y más preguntas a partir de la investigación.

## ESTRUCTURA DEL TRABAJO

En su primera parte ofrece un acercamiento a la temática: introduce a las directrices internacionales y elementos de la situación contextual de la prohibición en Uruguay, luego se presenta una breve historia del proceso de Regulación del Cannabis en Uruguay.

En una segunda parte se presenta un reflejo de la situación actual, a dos años de la aprobación de la ley; se comparten resultados de los datos recolectados, análisis y reflexiones sobre el sondeo en la red social facebook. Así como referencias a la regulación del mercado de cannabis en Uruguay, visto como ventana de oportunidades.

Cerrando la investigación en sí misma, una serie de conclusiones.

La tercera parte consta de la Bibliografía de referencia, incluyendo los links de acceso en internet, de manera que se puede acceder de inmediato a dicha referencia.

Se hace especial énfasis en los documentos de estudio, que aquí no se han podido abordar por escrito con mayor profundidad, pero que son recursos elementales: los textos de la ley N°19.172 y decretos de reglamentación, las directivas del IRCCA, la Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas (2014), la posición de Uruguay ante UNGASS 2016 y publicaciones pertinentes de FESUR - Fundación Friedrich Ebert, Uruguay de valiosa contribución al debate y proceso de reforma a las políticas de drogas.

# 1. DE LA PROHIBICIÓN A LA REGULACIÓN

## ACERCAMIENTO A LA SITUACIÓN ACTUAL

El fracaso de la guerra contra las drogas y de las políticas prohibicionistas están más que reconocidas. La presentación del libro "De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas", publicado por el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES en 2013 versa: "La incapacidad del régimen prohibicionista para reducir los daños generados a usuarios y a terceros por el consumo, y la violencia asociada a las actividades del crimen organizado, obligan a pensar en nuevas alternativas de política pública. En el escenario actual es razonable plantear que los objetivos de cualquier estrategia para enfrentar al narcotráfico deben ser la reducción y minimización de los daños causados por las drogas y por las políticas actuales para reprimirlas, a los consumidores y a terceros que no consumen; la reducción sustancial de los recursos que hoy perciben el crimen organizado y otros actores ilegales por el negocio; la maximización de los ingresos relacionados con las drogas que obtendría el estado, respetando los objetivos anteriores, para financiar políticas de prevención y de salud pública y la lucha contra los actores del crimen organizado."<sup>2</sup>

Existen diversos esfuerzos recientes que han presentado alternativas a las políticas actuales, y en este caso, el acercamiento es al modelo implementado en la República Oriental del Uruguay.

<sup>2</sup> Niño, Catalina y Mathieu, Hans (Eds.) *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. FES Seguridad. Bogotá, 2013, p.20. <http://esiglesia.org/wp-content/uploads/2013/09/10032.pdf>

## A) LAS DIRECTRICES INTERNACIONALES

Finalizada la Segunda Guerra Mundial la ONU asumió un papel preponderante en el control del uso de sustancias ilegales.

El régimen sobre el que se sustentan las políticas tradicionales se ha establecido a lo largo de más de seis décadas y ha sido cada vez más restrictivo. El protocolo de 1948 estableció la base formal del prohibicionismo, determinando que las drogas controladas sólo se podrían usar para fines médicos y de investigación científica, o sea que se restringió y prohibió por completo cualquier uso ritual, experimental o recreativo, lo mismo que los posibles usos industriales.

En 1961 tuvo lugar la Convención Única sobre Estupefacientes que reafirmó la prohibición del uso y la prohibición de drogas controladas y estableció cuatro listas que determinan el tratamiento que se debía dar a cada una, listas a las que la Convención de drogas psicotrópicas en 1971 agregó muchas sustancias sintéticas de uso médico. Este acuerdo rige hasta la actualidad en la mayoría de los estados firmantes.

A partir de la década de 1980, Estados Unidos desde su lugar de potencia mundial, coloca en la agenda tanto nacional como internacional la amenaza de las drogas y la urgencia de combatirla. El paradigma en que se respalda la normativa internacional se sustenta en mecanismos punitivos y prohibicionistas y se ha materializado a escala global en la llamada "guerra contra las drogas", impulsada sistemáticamente por los gobiernos norteamericanos.

Desde esta perspectiva se entiende que las drogas constituyen una amenaza a la seguridad interna y a la defensa Nacional de los estados. La guerra contra las drogas es una guerra global y permanente debido a que su finalidad es la erradicación de las sustancias ilícitas ya que son el enemigo. A pesar del carácter desterritorializado del combate, las estrategias son localizadas en los países productores con el fin de limitar la oferta. Sin embargo, los costos y beneficios que se desprenden de la implementación del paradigma prohibicionista en materia de drogas han sido desigualmente distribuidos. La guerra contra las drogas se ha caracterizado por la atribución de valores

negativos a las sustancias prohibidas asociándolas con la criminalidad y la violencia, así como también se ha encargado de estigmatizar y discriminar a los usuarios de estas. ([www.drugpolicy.org/library](http://www.drugpolicy.org/library))

Por todos/as es sabido que el narcotráfico y las OTD -Organizaciones de Tráfico de Drogas- han sido y son la principal fuente de inseguridad, violencia social y violaciones de muchos derechos humanos. Desde hace unos pocos años se están discutiendo, proponiendo y analizando en diversos sectores, modalidades alternativas a las políticas de drogas actualmente vigentes que responden a un paradigma prohibicionista, penal y represivo que tan sólo es UNA de las perspectivas que se pueden implementar en materia de políticas de drogas y para lidiar con los problemas que acarrea a su vez el abuso de esas sustancias ilegales.

El ejemplo más contundente es el de la República Oriental del Uruguay, cuyo ex Presidente José "Pepe" Mujica acompañó el proceso del cambio de enfoque "de la represión a la regulación", como reza la obra mencionada que publicó el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES, donde se analizan diversas propuestas para reformar las políticas contra las drogas<sup>3</sup>

## **B) INICIO Y AVANCE DE LA PROHIBICIÓN EN URUGUAY**

Se puede rastrear en la dictadura de Gabriel Terra, consumada en 1933, el inicio de la aplicación de las políticas prohibicionistas en Uruguay. Mientras en las tanguerías sonaban canciones como "los mareados" que narraban vivencias asociadas al consumo de la cocaína, la dictadura diseñaba un nuevo Código Penal que se identificaba con la vertiente jurídica de la escuela positiva llamada también defensa social.

Este código establece en su Artículo 223 de 6 meses a 5 años de penitenciaría a quienes comercializan sustancias estupefacientes.

<sup>3</sup> Para profundizar ver: Niño, Catalina y otro (Eds.) *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. FES-Seguridad, Bogotá, 2013. <http://esiglesia.org/wp-content/uploads/2013/09/10032.pdf>

La prohibición se profundiza en 1937 cuando el estado uruguayo asumió los compromisos definidos con la comunidad internacional. Entre esos se destaca la Convención Internacional del Opio de 1912, la Conferencia que limita la fabricación de estupefacientes celebrada en Ginebra en 1925, 1931, 1932 y los convenios para suprimir el tráfico ilícito de drogas nocivas también celebrado en Ginebra en 1936.

En 1974 el Consejo de Estado sancionó del decreto ley 14.294 que derogaba lo establecido en el artículo 223 del código penal. Este decreto ley, esencialmente del artículo 30 al 35, expone los delitos referidos a la producción, tenencia y tráfico de estupefacientes.

A partir de esta modificación legal se instauró una contradicción jurídica que fue denunciada por el movimiento cannábico: era legal consumir la sustancia pero no lo era el acceso a esta. La tenencia para la comercialización y la venta está prohibida, las cantidades no estaban definidas por la norma, por lo cual cualquier usuario podía consumir marihuana pero no tenía lugar donde acceder a ella.

En 1998 con la ley 17.016 de estupefacientes se modifica el artículo 31 del decreto ley 14.294 de 1974 pero se mantiene la contradicción jurídica y su espíritu prohibicionista.

En el artículo 30 se expresa el "que sin autorización legal produjere de cualquier manera las materias primas o las sustancias capaces de producir dependencia física y psíquica contenidas en las listas las que refiere el artículo primero, precursores químicos, productos químicos contenidos en las tablas 1 y 2 de la presente ley, así como las determina el poder ejecutivo según la facultad contenida en el artículo 15 de la presente ley, será castigado con pena de 20 meses de prisión a 10 años de penitenciaría".

La expresión "produjere de cualquier manera" del artículo 30 no permitió distinguir para el castigo penal un acto de siembra destinado al consumo personal de una producción a gran escala. Por más que se entienda al estudiar el espíritu de la ley que esas frases refieren a combatir el cultivo a gran escala, la red de narcotráfico y no al consumo personal. El artículo 31 dispone que quedará exento de pena quien tuviera en su poder 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 las razones que la han formado. Esta redacción que constituye una ambigüedad legislativa habilita el ejercicio pleno del juicio moral de cada juez para cada caso en consideración.

Las estrategias de persecución al narcotráfico cambiaron en el país desde el año 2005 y pasaron por una mayor preocupación por la persecución y el procesamiento de los grandes narcotraficantes Y no sólo de los pequeños vendedores. Sin embargo, el sentido común de las instituciones policiales y especialmente el sistema judicial determinó la continuidad de las encarcelaciones a usuarios de sustancias como narcotraficantes aunque no lo fueran.

### **C) EL PROCESO QUE LLEVÓ A LA REGULACIÓN DEL CANNABIS EN URUGUAY <sup>4</sup>**

El 20 de diciembre de 2013 se aprobó en el Parlamento uruguayo la Ley 19.172<sup>5</sup>, y Uruguay se convirtió en el primer Estado nacional en regular la producción, distribución y comercialización de marihuana.

El proceso que llevó a ello es descrito en el libro "Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de la Marihuana " coordinado por Damián Collazo y publicado en 2014 por la ONG ProDerechos y el libro de Guillermo Garat "Marihuana y otras yerbas" publicado en Montevideo en 2012. (Sudamericana, pp. 157-165).

En síntesis:

Las primeras reivindicaciones públicas en contra del prohibicionismo de las drogas data de mediados de la década de los 80. Al final de la década un movimiento juvenil contra la represión policial, la Coordinadora anti Razzia, realizó varias convocatorias masivas e incorporó junto a juventudes minoritarias del partido de izquierda Frente Amplio la legalización de la marihuana en su discurso. En el

<sup>4</sup> Para profundizar ver: "La situación jurídica uruguaya" y "Marihuana regulada, la nueva normativa" en: AA.VV. ProDerechos. **Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de Marihuana.** Estuario Ed., Montevideo, 2014. Pág 29-42.

<sup>5</sup> Para ver el texto de la Ley 19.172 y la exposición de motivos ver: "Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución" <http://www.ircca.gub.uy/leyes/>

año 2001 el presidente Jorge Batlle hace pública su posición favorable a la despenalización de todas las drogas como forma de combatir el narcotráfico, al tiempo que reconoce el fracaso político en este enfrentamiento.

Bajo la presidencia de Leonardo Costa, el mismo año, la Junta Nacional de Drogas cambia progresivamente tanto su definición del problema como el enfoque punitivo que le había caracterizado hasta entonces. Con gran impronta educativa se ponen en funcionamiento estrategias abocadas a la reducción de la oferta y a la prevención del consumo abusivo apartando el foco de las políticas de reducción de la demanda.

La JND - Junta Nacional de Drogas - fue creada en 1998 bajo la presidencia de Julio María Sanguinetti a través de un decreto del poder ejecutivo 463 / 988 con el cometido de combatir el narcotráfico, el uso abusivo de sustancias ilícitas, así como implementar políticas de investigación y prevención especialmente enfocadas a la población joven. Para 1998, según la Encuesta Nacional de Hogares sobre consumo de drogas efectuada por este organismo, la marihuana era la primera sustancia ilícita consumida en el país secundada por la cocaína.

El movimiento cannábico surgió alrededor del año 2005 con la realización de la Primer Marcha Mundial por la Marihuana legal que en algunos puntos del Parque Rodó en Montevideo reunió a cientos de manifestantes, algunos independientes y otros identificados como cultivadores del colectivo *plantatuplanta* fundado ese mismo año. Este colectivo de auto cultivadores comenzó funcionando por redes virtuales a través de la primera web Nacional de cultivo de cannabis recreativo *plantatuplanta.net*. En el año 2006 se da lugar a una organización denominada Prolegal que propone una visión más amplia de la demanda de una transformación radical de las políticas de drogas enmarcada en la defensa de los derechos de tercera generación y en contra del Uruguay conservador. Rápidamente se transformó en ProDerechos. "La placita" fue la tercera organización del movimiento cannábico que apareció en la escena pública movilizándose a favor de la Legalización. En 2006 estos actores organizaron la pri-

mera reunión en la Plaza Independencia con una convocatoria que contó con la presencia de cientos de usuarios y cierta trascendencia mediática. En 2007 hubo un punto de inflexión para la consolidación del movimiento cannábico, que fue la celebración local de la 3ª Marcha mundial por la marihuana. Se llevó a cabo en el barrio de Malvín y convocó entre 6.000 y 7.000 manifestantes. Esto logró que se consolide la incipiente articulación entre organizaciones sociales y políticas. Estas se nuclearon en torno al Movimiento por la Legalización del Cannabis (MLC): Plantatuplanta, La Placita, ProDerechos, Jóvenes vertiente, entre otras.

Al mismo tiempo se fundó la Coordinadora por la regulación del Cannabis que señalaba el inadecuado marco legal del momento. Se hicieron públicos argumentos que proponían y justificaban la conveniencia de separar la marihuana de las drogas duras poniéndose el énfasis en las mejoras en materia de salud pública que dicha decisión podría traer aparejada. Se planteó también la necesidad de permitir la investigación científica de las propiedades de la planta ya que puede usarse para fines medicinales, textiles, etc. A medida que fue creciendo el movimiento cannábico así como la actividad de académicos funcionarios que trabajaban en políticas de drogas, se fue haciendo necesaria la calificación del debate y la generación de espacios institucionalizados de encuentro. El avance en la redacción de un proyecto de ley en 2008 en órbita a la senadora Margarita Pércovich realizó en 2011 el Primer Debate Nacional de Drogas con más de 600 participantes.

Se multiplicaron los talleres, las actividades académicas, los debates, las noticias; más y más actores empezaron a posicionarse en torno al proyecto de ley que presentan en 2008.

En las encuestas de opinión pública del momento se observaron cuatro tendencias: por un lado un debate desinformado con un claro viraje etéreo altamente moralizador y en transformación, pues 4 de cada 10 uruguayos mostraron ser permeables a cambiar de opinión. Se vio que la acumulación de años de tabú y de silencio terminaron y la sociedad empezó a hablar del tema.

Volviendo un poco atrás, en el año 2005 con el triunfo del primer gobierno de izquierda bajo la presidencia de Tabaré Vázquez y la designación de Milton Romani al frente de la Secretaría Nacional de Drogas aumentó la intensidad del debate sobre la legalización de la marihuana y se hizo pública la intencionalidad gubernamental de pensar en una nueva perspectiva de políticas en la materia.

Durante la primera gestión del FA frente amplio a cargo de la Junta Nacional de Drogas las políticas impulsadas hacia los consumidores se caracterizaron por reforzar los vínculos con la comunidad al impulsar la coparticipación de la sociedad civil y la academia a través de programas como "consumo cuidado" donde participó la Intendencia Municipal de Montevideo, la Facultad de Psicología y la organización no gubernamental El Abrojo.

Para las elecciones de 2009 el escenario en materia de drogas ya era diferente. Al asumir la presidencia José Pepe Mujica el movimiento social entendió que se trataba de una oportunidad de avance a través de un proyecto que habilita el autocultivo y los clubes de membresía o mediante la propuesta de la regulación en la distribución del Cannabis. Iniciada la legislatura se crea en 2010 la Comisión de Adicciones en el parlamento y se inician reuniones con los legisladores.

A pesar de la oposición explícita a cualquier proyecto de esta envergadura por parte de los líderes derechistas Pedro Bordaberry y Jorge Larrañaga encontraron voluntad de avanzar en todos los partidos. Así todos los partidos participaron para redactar el borrador inicial del proyecto que legaliza el acceso mediante autocultivo y clubes de membresía.

Con el grupo interpartidario liderado por los diputados Sebastián Sabini y Nicolás Núñez del frente amplio, comenzó la elaboración de un proyecto de ley que legalizaría el autocultivo y clubes de Cannabis. Tuvo un rol protagónico Daniel Radio, profesionales como Raquel Peyraube, Gianella Bardazano, investigadores de la Universidad de la República y las organizaciones sociales. Este proyecto ingresó al parlamento en junio de 2011.

Dentro del del paquete de 15 medidas denominado “Estrategias para la vida y la convivencia” para combatir el problema de la inseguridad ciudadana, el 20 de junio de 2012 el ministro Fernández Huidobro anunció la legalización regulada y controlada de la marihuana con un fuerte rol del Estado sobre la producción. Asimismo afirmó se promovería el tema de los foros internacionales como forma de lucha contra el consumo y el narcotráfico.

En agosto de 2012 el poder ejecutivo presentó ante el parlamento el proyecto inicial que cuenta con un único artículo donde se definen los principios y las características de la regulación de la marihuana, que se redacta luego en el proyecto real. Nuevamente la Coalición por la Transformación de la Política de Drogas logró hacer escuchar su voz en un espacio institucional. Se formó entonces una mesa de diálogo entre el poder ejecutivo, el poder legislativo, las organizaciones sociales, los investigadores provenientes de la academia para la redacción de un borrador inicial del proyecto y los resultados resultaron auspiciosos. En 5 meses se formuló el borrador inicial y el proyecto ingresó a la comisión de drogas de la cámara de diputados. Sin embargo, esta iniciativa no alcanzó el suficiente respaldo, al principio varios legisladores oficialistas se mostraron reacios a aprobar el proyecto, pero paulatinamente fueron informándose sobre el tema y comprendieron la importancia del mismo revisando su opinión desfavorable inicial. El 5 de marzo el plenario del Frente Amplio aprueba el respaldo al proyecto de la regulación de la marihuana.

El 31 de julio de 2013 finalmente con 50 votos a favor 46 en contra y tres ausencias se logra la aprobación en la cámara de representantes.

Aprobado en diputados, el proyecto pasó a la Cámara de Senadores donde no sufrió mayores dificultades salvo dudas puntuales planteadas por algunos parlamentarios que rápidamente fueron superadas. El senador Luis Gallo dijo: “La regulación que se propone es un instrumento intermedio entre la prohibición y la despenalización o la legalización total. Su propósito no es dejar libre la circulación de sustancias, si no introducir controles estatales sobre el funcionamiento del mercado y sobre el consumo, haciéndolo más racional, más efi-

ciente, más respetuosos de los Derechos Humanos, intentando disminuir su consumo y aumentar la percepción del riesgo. El Cannabis será una droga regulada y controlada para ser utilizada con fines científicos, medicinales, industriales, recreativos dentro de los límites que no afectan a la salud humana y minimizando los daños que produce.”

Así el 20 de diciembre de 2013 quedó aprobada la primera ley nacional que regula el mercado de Cannabis.

La instancia parlamentaria se llevó a cabo ante unas barras repletas de usuarios y prensa extranjera, al tiempo que las afueras del palacio legislativo hubo una multitudinaria concentración a la que asistieron más de 10.000 personas.

La participación del movimiento social jugó en este caso un papel fundamental en la primera etapa de la construcción de una nueva política de drogas. Para poder imaginar un futuro de cambio es imprescindible perseverar en el respaldo y mejoramiento de los logros obtenidos por parte de los usuarios y la sociedad toda.

La participación del movimiento social en las diversas etapas de la nueva política pública contribuye, y lo seguirá haciendo, al fortalecimiento de ésta y permite comenzar a trazar nuevas demandas y reivindicaciones sociales.

La iniciativa de la regulación del Cannabis en Uruguay contó con gran repercusión a nivel nacional e internacional y generó un gran impacto en la opinión pública así como en el mundo político y jurídico. Esto significó una denuncia de los tratados internacionales sobre drogas, una clara señal del fracaso del paradigma prohibicionista y la revisión a nivel continental de la estrategia para combatir el problema de las drogas. La política de drogas hegemónica prohibicionista impulsada por Estados Unidos inicia en la década del 30, pero adquiere gran dinamismo durante los gobiernos de Reagan. En la década del 80 se impulsa la prohibición de la producción, comercialización, distribución y tenencia y consumo de sustancias como la marihuana, la cocaína, la heroína, LSD entre otras sustancias psicoactivas.

En la actualidad, es la política que promueven las principales autoridades de la JIFE -Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes- de Naciones Unidas.

## **D) LA NUEVA NORMATIVA**

En los anexos podrá encontrar el acceso directo al texto completo de la Ley de Regulación del Cannabis y su Decreto de Implementación.

Así mismo, en ese apartado se encuentran los accesos a los textos “Guía para el cultivo doméstico de cannabis” y “Guía para el registro de cultivo de cannabis” publicadas por el IRCCA.

El Instituto de Regulación y Control del Cannabis - IRCCA- tiene como principal función fiscalizar el cumplimiento de la ley y su reglamentación así como promover implementar campañas de prevención acercamiento de los usuarios problemáticos al sistema de salud. Este organismo está integrado en su junta directiva por un representante de la Junta Nacional de Drogas el cual ejerce su presidencia, un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, un representante del Ministerio de Salud Pública y un representante del Ministerio de Desarrollo Social.

Cada usuario deberá optar por uno de los tres sistemas de acceso que propone la nueva ley. La normativa establece una modalidad de registro de usuarios para cualquiera de las 3 formas de acceso a cargo del IRCCA que serán excluyentes entre sí. El artículo 38 de la reglamentación, en su inciso segundo establece: “es incompatible y se encuentra prohibida la obtención de Cannabis psicoactivo en más de uno de los orígenes indicados”. En cuanto al máximo, sea cual sea la vía de acceso, el usuario podrá obtener máximo de 480 gramos de cannabis psicoactivo.

La junta directiva del IRCCA será la encargada de sancionar a quienes no se enmarcan en la nueva normativa vigente. A quienes no cumplan con permisos y licencias, se les podrá aplicar multas, inhabilitar registros, así como también retirar o destruir las plantas y la cosecha según la gravedad de la infracción cometida. En cuanto al consumo, quedará prohibido estar bajo efectos psicoactivos en

horas de trabajo, así como conducir en la vía pública. Esto estará sujeto a las normas de consumo en espacios públicos y quedará prohibido cualquier tipo de publicidad.

Así las vías legales de acceso a la marihuana en el nuevo marco regulatorio son la adquisición en farmacias donde se puede adquirir hasta 10 gramos semanales de cannabis psicoactivo para uso personal. A través de las farmacias autorizadas para eso debe registrarse en la sección adquirentes del IRCCA sin costo pudiendo ser dado de baja cuando lo solicite. Sólo debe cumplir el requisito de ser una persona física, capaz, mayor de edad, ciudadano legal o natural o residente permanente en el país.

El autocultivo, es el cultivo doméstico de hasta seis plantas hembras por hogar que no superen la producción anual de 480 gramos. Implica la producción de semillas o esquejes de marihuana para uso personal. Debe registrarse en la sección cultivo doméstico de cannabis psicoactivo del IRCCA sin costo pudiendo darse de baja cuando lo solicite. Debe ser una persona física, capaz, mayor de 18 años de edad, ciudadano legal, natural o residente permanente en el país.

Finalmente los clubes de membresía pueden constar de cultivos hasta 99 plantas hembras que no superen la producción de 480 gramos por miembro. Incluye la producción de semillas o esquejes para uso exclusivo del cultivo del Club.

El club debe contar con entre 15 y 45 miembros, debe constituirse como una asociación civil ante la dirección Nacional de registros del Ministerio de Educación y Cultura; debe registrarse en la sección de Clubes de membresía de IRCCA. Deben ser personas físicas, todas capaces, mayores de 18 años de edad, ciudadanos legales o naturales o residentes permanentes del país y deben constituirse como asociación civil.

# 2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL. A DOS AÑOS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 19.172

La investigación se llevó a cabo a través de la lectura de bibliografía pertinente, luego se aplicó la observación directa por un lado, mediante entrevistas directas y semiestructuradas a personas/instituciones/agrupaciones vinculadas al proceso de la regulación del cannabis en Uruguay (voces informantes). Las entrevistas fueron realizadas por el equipo investigador no originario de Uruguay residente en este país durante la investigación. Las entrevistas se documentaron en audiovisuales y/o registros escritos; los datos recolectados giraron en torno a tres ejes principales: "ley" (pertinencia, conocimiento, efectividad, implementación), "salud" (referente al consumo: producto, acceso, formas de uso), "la seguridad pública" (percepción de aumento y disminución de delincuencia, crimen organizado, etc.) y el contexto local.

Entre las voces locales se destacan la entrevista al Secretario General de la Junta Nacional de Drogas de la República Oriental del Uruguay,

y ganador del premio WOLA de Derechos Humanos, Milton Romani, como representante de la voz oficial, de las autoridades gobernantes y con vasta experiencia en el tema; y también la entrevista a Martín Collazo, vocero de "ProDerechos" una ONG de importante liderazgo en el proceso de regulación del cannabis por parte de la sociedad civil.

Cabe destacar que a la hora de consultar a las potenciales voces informantes, muchas solicitaron discreción y anonimato como condición para participar. Los argumentos fueron que "no se quieren exponer por experiencias negativas pasadas con los medios", "experiencias negativas con las autoridades", "miedo a represalias", etc.

De esta manera se presentan en el siguiente apartado descripciones de las observaciones y algunos elementos de peso de las entrevistas, por un lado con nombre y a su vez se integraron las voces anónimas.

Por otro lado, no sólo pero también por lo anterior, se integran las nuevas tecnologías a nuestros quehaceres de "recolección de voces" y para ello se diseñó una encuesta de participación anónima para un sondeo en la red social facebook (por ser la de mayor uso en Uruguay y que incluye ya herramientas de análisis estadísticos). Las especificaciones se encuentran más abajo.

Luego del sondeo, se solicitaron algunos aportes escritos a actores locales de diferentes disciplinas, lo cual tuvo una mínima repercusión, empero de aportes muy valiosos desde el trabajo social, la mirada teológica y la legal.

### Ficha técnica para sondeo de facebook

La población total de Uruguay asciende a 3,419,516(N) personas según censo de 2014 del [Banco Mundial](#). En el mes de mayo de 2015 se presentaron los resultados de la [VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas](#), demostrando que un 23% de la población tiene una prevalencia de consumo de marihuana vitalicia ( $p=0.23$ ) ( $q=0.77$ ). Con este sondeo buscamos un valor de confianza de 95,5%(k) y asumimos un error muestral del 4.35%(e). La muestra fue de 376 personas.

$$n = \frac{k^2 * p * q * N}{(e^2 * (N-1)) + k^2 * p * q}$$

El reclutamiento de la investigación se realizó a través de anuncios publicitarios de Facebook. [Literatura previa](#) sugiere la utilidad de los anuncios de Facebook para reclutar participantes en investigaciones. La publicidad se canalizó a hombres y mujeres de 16 a 65+ años de edad quienes residen exclusivamente en el territorio uruguayo desde el 1 de septiembre hasta el 10 de octubre de 2015. Los 5 anuncios obtuvieron un total de 70,676 impresiones con un alcance de 34,497 personas. De las personas alcanzadas 1049 (3%) hicieron clic en el anuncio y fueron redirigidos hacia una página web donde se encontró disponible la encuesta. Un total de 381 (36.32%) personas completaron la encuesta, de las cuales 5 fueron filtradas por no poseer una dirección de Protocolo de Internet (IP) de Uruguay. Es necesario mencionar que los anuncios fueron compartidos 29 veces con la opción "compartir" que forma parte de las publicaciones de Facebook.

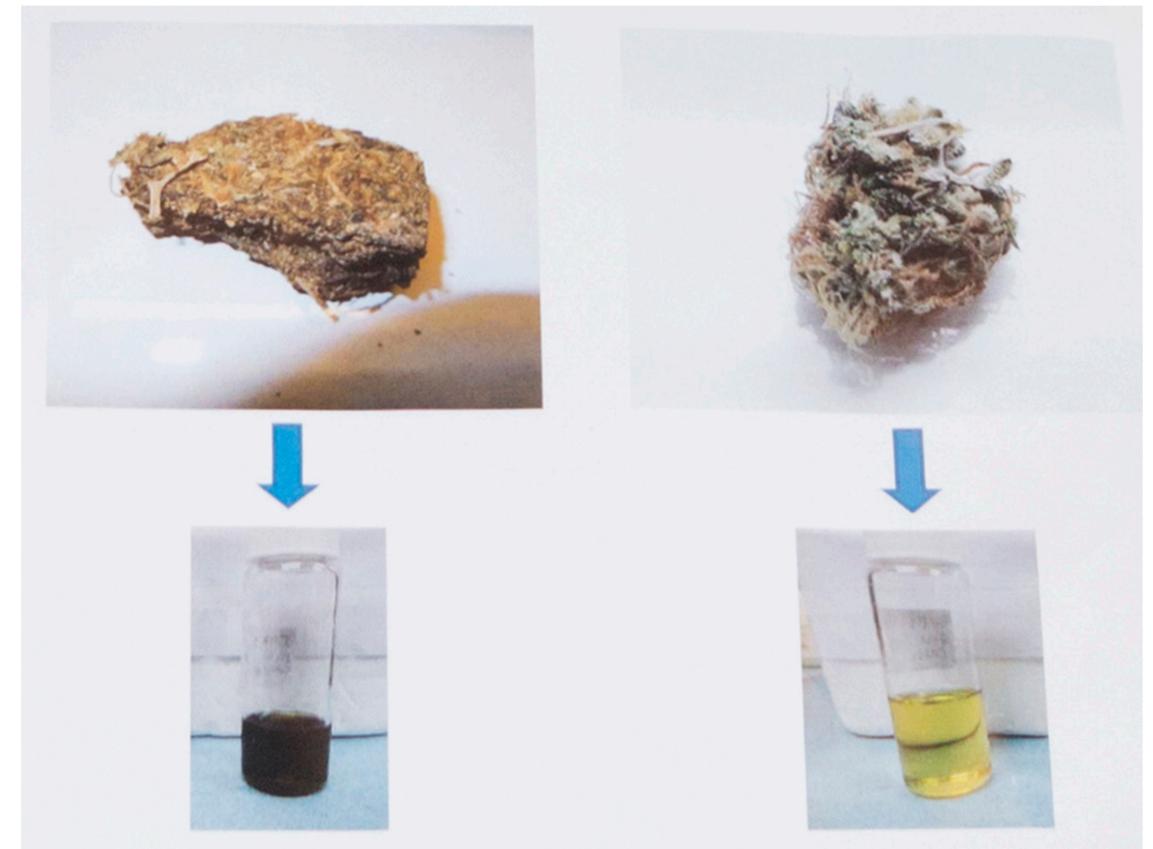
# 3. LOS DATOS OBTENIDOS

## 3.1. A) ENTREVISTAS A

Elementos de la entrevista con el Secretario General de la Junta Nacional de Drogas, Milton Romani (documentado en archivo audiovisual).

M. Romani reconoce que la implementación les ha llevado más tiempo de lo calculado. Al momento de la entrevista, había 17 Clubes de Cultivo de cannabis inscriptos en el registro del IRCCA. Lo que interpreta como un “muy buen síntoma” junto con los resultados de las encuestas de opinión dicen que la gran mayoría de usuarios van a adherir al sistema, contra lo que plantean quienes no se registran argumentando temor de que se podría usar la información sensible de los registros para otros fines. Dice que hay buen diálogo con las organizaciones cannábicas organizadas. Exhorta a la ciudadanía a conocer el Protocolo de actuación. Afirma que el éxito del sistema que se está implementando radica en que los usuarios adhieran.

La Junta que dirige Romani ha contado con apoyo de la academia, de la facultad de química, facultad de medicina y de la facultad de ciencias sociales de la Universidad de la República. Se han hecho experimentos en laboratorio. Por mencionar un resultado vea la siguiente imagen.



Destilado de prensado y Destilado de un cogollo de marihuana. Permite captar la diferencia en la calidad del producto.

Muestra unas imágenes de destilados hechos de marihuana ilegal prensada o “prensado paraguayo” que se vende en el mercado negro, en el que han encontrado 52 agentes tóxicos incorporados, por lo que Romani sugiere que si alguien decide consumir, sabiendo que hace daño incluso, que prefiera una marihuana “charrúa” al antes mencionado prensado. “De esta manera estamos reduciendo daños y, si tiene algún problema, puede acercarse al estado uruguayo, que le ayudaremos en medida de lo que pueda”.

La dificultad con la implementación de la venta en las farmacias es un problema administrativo, de licitación. Se debe decidir entre las empresas a seleccionar para el cultivo pues se quiere evitar que alguna de ellas esté financiada por organizaciones del narcotráfico. Según su visión, las farmacias son la mejor plataforma para la venta.

Recalca que “hay diversos enfoques y tenemos que aprender a vivir con las voces consonantes y disonantes que rompen con el pens-

amiento único”.

En vistas a UNGASS 2016 afirma que “hay un bloque latinoamericano que está muy avanzado en materia de derechos humanos y salud”. Aunque menciona que algunos países no son coherentes en sus políticas internacionales y nacionales.

Elementos de la entrevista a Martín Collazo de ProDerechos. ONG dedicada al activismo por la regulación del cannabis y otros derechos ciudadanos. El proceso ha sido dificultoso por la burocracia estatal. Lo que ya está funcionando es el autocultivo. Se está plantando para la venta en las farmacias, pero no es suficiente lo que se plantará para la venta.

Según su percepción, desde 2013 ha estado creciendo la producción de flores de cannabis año a año. Predice que el mercado negro se mantendrá en parte hasta que haya suficiente cannabis a precios bajos y de buena calidad. Considera que el mercado del prensado va en tendencia de baja, aumentando cada vez más el mercado de las flores. “Mientras no se venda en las farmacias aumentará la demanda al mercado negro” y habrá un mercado “gris” de cultivadores registrados que comparten de sus flores o hacen algún intercambio. Considera que el IRCCA, por el reducido personal y recursos está haciendo un buen trabajo. Sin embargo hay dificultades con sectores conservadores del ámbito de los médicos que traban el proceso. Por ej. la actual representante del ministerio de salud pública en la Junta Nacional de Drogas. Hay falta de conocimiento entre muchos funcionarios y también cierta “intuición negativa” con respecto a la planta, que traba los trámites para el acceso al cannabis medicinal. Asimismo señala que falta que se optimicen las condiciones de calidad para que pueda ser usada como medicinal. Falta la acreditación de calidad farmacéutica para los productos. Hace referencia a que a la fecha (nov. 2015) hay 5 niños que reciben aceite de cannabis con CBD importado legalmente. Esto lo autoriza el ministerio de salud pública. Hay cerca de 1700 cultivadores registrados al momento (nov. 2015)

Destaca que es interesante que se han formado grupos interdisciplinarios de estudio en distintas universidades, una red para evaluación y monitoreo; se abrió un nuevo campo de investigación y de producción de conocimiento. Hay muchas iniciativas interesantes que han surgido a partir de la regulación.

### **3.1.B) ENTREVISTAS B**

Aquí se recogieron elementos de las voces de informantes que prefirieron mantener el anonimato. Estas voces se expresan más bien desde los márgenes, pues no son tenidas como prioritarias ni en los materiales académicos ni en las investigaciones o encuestas realizadas por entes estatales o agencias

internacionales: usuarios residentes y extranjeros, activistas, cultivadores, trabajadores del sector del cannabis, vendedores informales, turistas.

#### 1. Sobre la Ley han señalado:

Que a dos años de la aprobación de la ley aún existen incautaciones y allanamientos, a pesar de la entrada en vigencia del Protocolo de actuación policial (<http://www.ircca.gub.uy/protocolos/>) que mediante el vacío que ha dejado la ley sobre la adquisición y consumo de cannabis para turistas, ha surgido un nuevo y muy rentable mercado negro de cannabis y hachis de alta calidad. Mientras los usuarios locales siguen consumiendo marihuana prensada.

A dos años de la ley no existe un aumento significativo de la disponibilidad de cannabis para los usuarios locales.

#### 2. Sobre el aspecto de consumo han señalado:

Muchas voces han mencionado que no hay fácil acceso a tratamientos médicos con cannabis. Hay contados médicos (2 de nuestro conocimiento) que en Uruguay acompañan tratamientos con aceite de cannabis que se importa de U.S.A. (por cumplimiento de estándares farmacológicos). La mayoría de los casos que quisieran, no tiene acceso real a tratamientos con cannabis de ningún tipo por vías legales.

En el ámbito de la medicina hay una falta de conocimiento significativa, por lo que los médicos “no se animan” a los tratamientos.

Existen grupos que practican “medidas de sustitución de sustancias” informalmente, por ejemplo para reducir el consumo de cocaína y cocaínas fumables.

Otros grupos de cultivadores se reúnen para producir aceite de cannabis de forma artesanal (no cumple con estándares farmacéuticos).

Estos grupos reciben muchas consultas.

Experiencia de usuarios y trabajadores del sector, con capacitaciones de otros países que vinieron a Uruguay y están produciendo alimentos “según estándares medicinales estadounidenses o europeos”. Estos productos tienen significativa demanda, pero la legislación vigente les deja al margen de la ley. Tanto las personas que compran, como los productores locales manifiestan su descontento por la ausencia de esto en la ley. Se destaca que hay interés en que se les tenga en cuenta en el marco de la ley.

Sobre el aspecto de la seguridad han señalado:

- Robos reiterados a clubes y cultivadores.
- Temor a los robos en las farmacias (falta de medidas de seguridad)
- La poca efectividad de los retenes integrales.
- Poca fiabilidad en el registro debido a caso de extracción de información.

Otros aspectos: se observó y se escucharon repetidas voces lamentándose de la desmovilización del movimiento cannábico debido a vinculación de algunos activistas con el narcotráfico y la desconfianza que ha generado internamente.

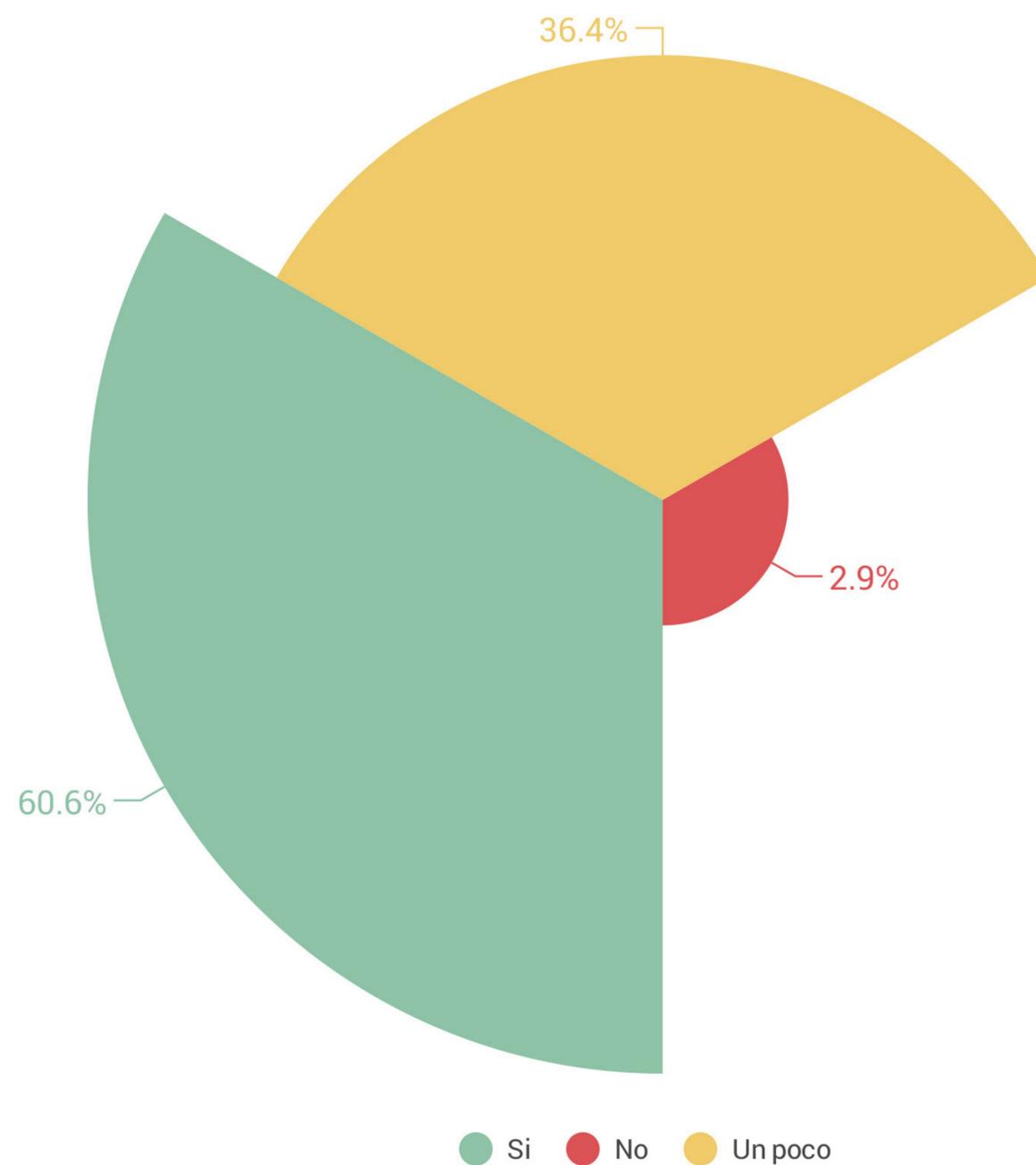
### **3.2. SONDEO EN LA RED SOCIAL FACEBOOK**

En el sondeo en la red social facebook, se agruparon preguntas en torno a 4 grandes ejes que refieren a la Ley 19.172, el consumo de cannabis, la percepción de la seguridad pública, y el contexto general de quienes participaron respondiendo. En los anexos se encuentra un acceso a resultados preliminares generados por el programa estadístico de google.

Este sondeo no se concentra en el tema del consumo específicamente pues Uruguay ha realizado en 2014 la Sexta Encuesta nacional de hogares sobre consumo de drogas, y se incluyeron por primera vez datos ampliados sobre el cannabis. En los anexos podrá encontrar el acceso al texto completo del “Módulo de cannabis” de la Encuesta Nacional de Hogares 2014 para comparar datos y complementar conocimientos previos.

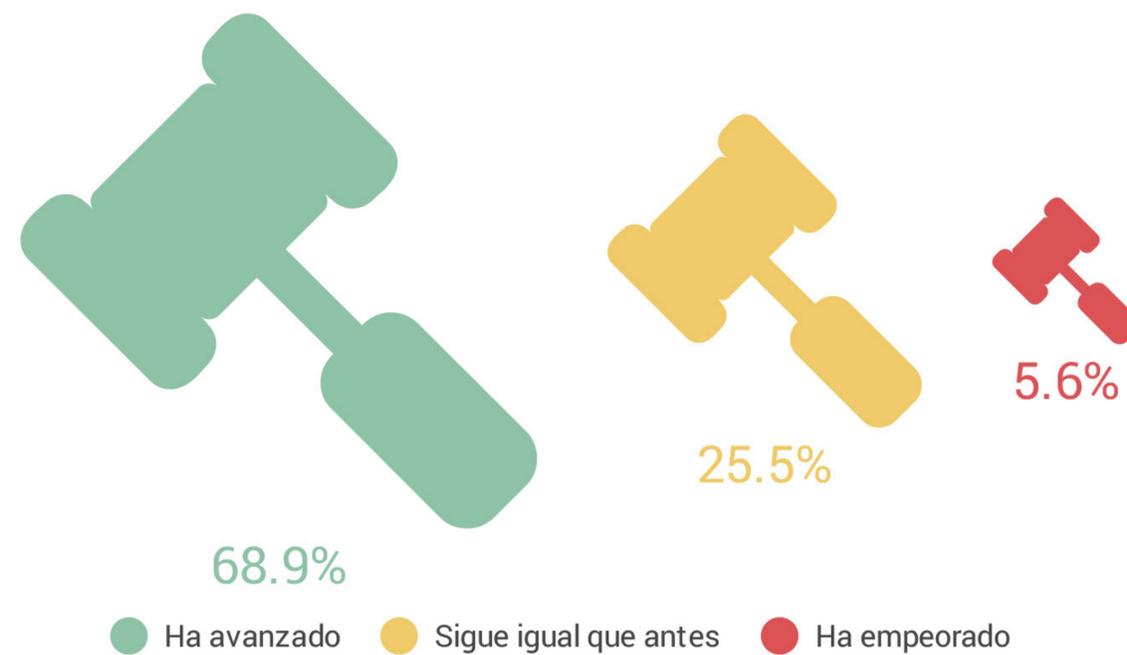
A continuación se presentan algunos de los aspectos más interesantes del estudio en torno a los cuatro ejes mencionados.

SERIE DE GRÁFICOS 1. ACERCA DE LOS TEMAS RELATIVOS A LA LEY 19.172 SE DESTACA  
1.1 - Conocimiento de la ley N°19.172.



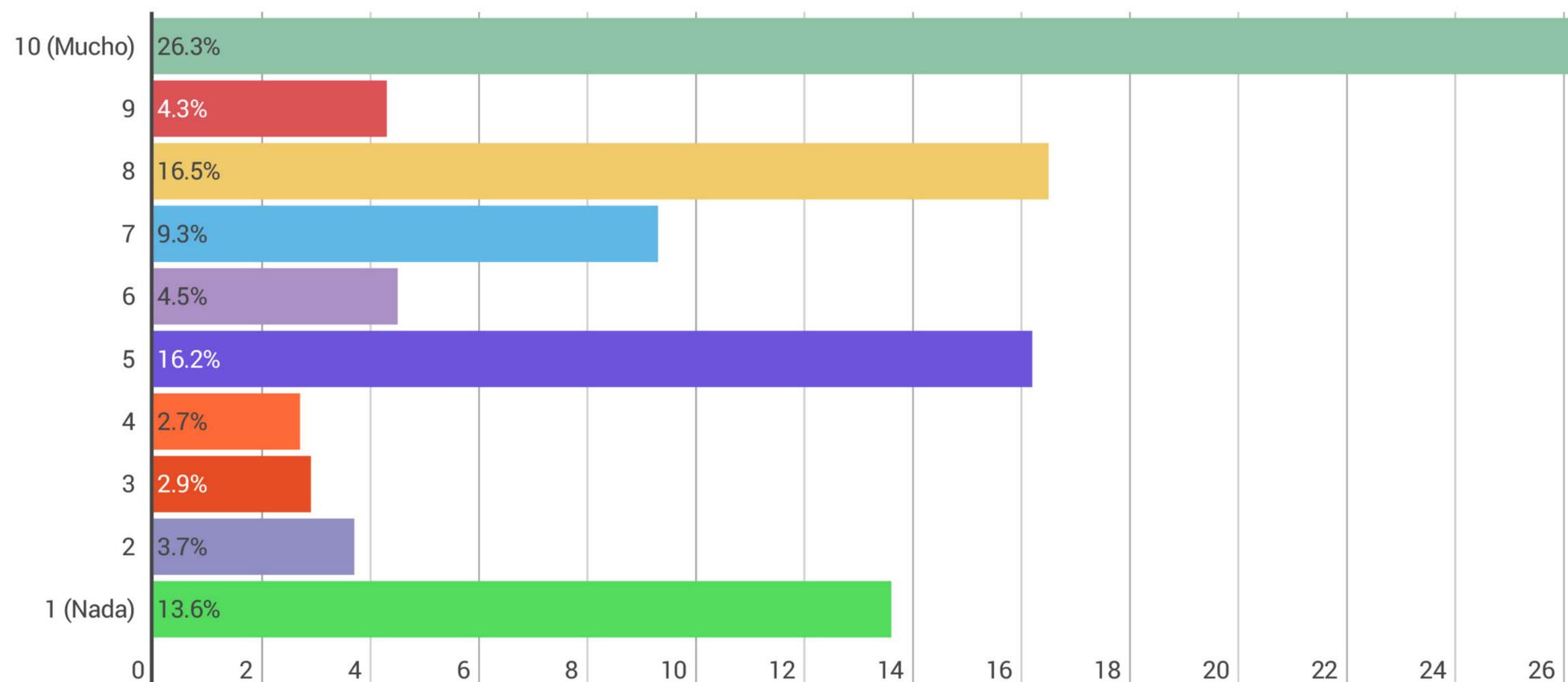
Ante la consulta si conoce la nueva ley, más de la mitad de participantes del sondeo afirmó, más del 30 % reconoció que "sólo un poco" y una minoría representada por el casi 3% negó conocer la nueva ley.

## 1.2 - Percepción de la efectividad de la ley.



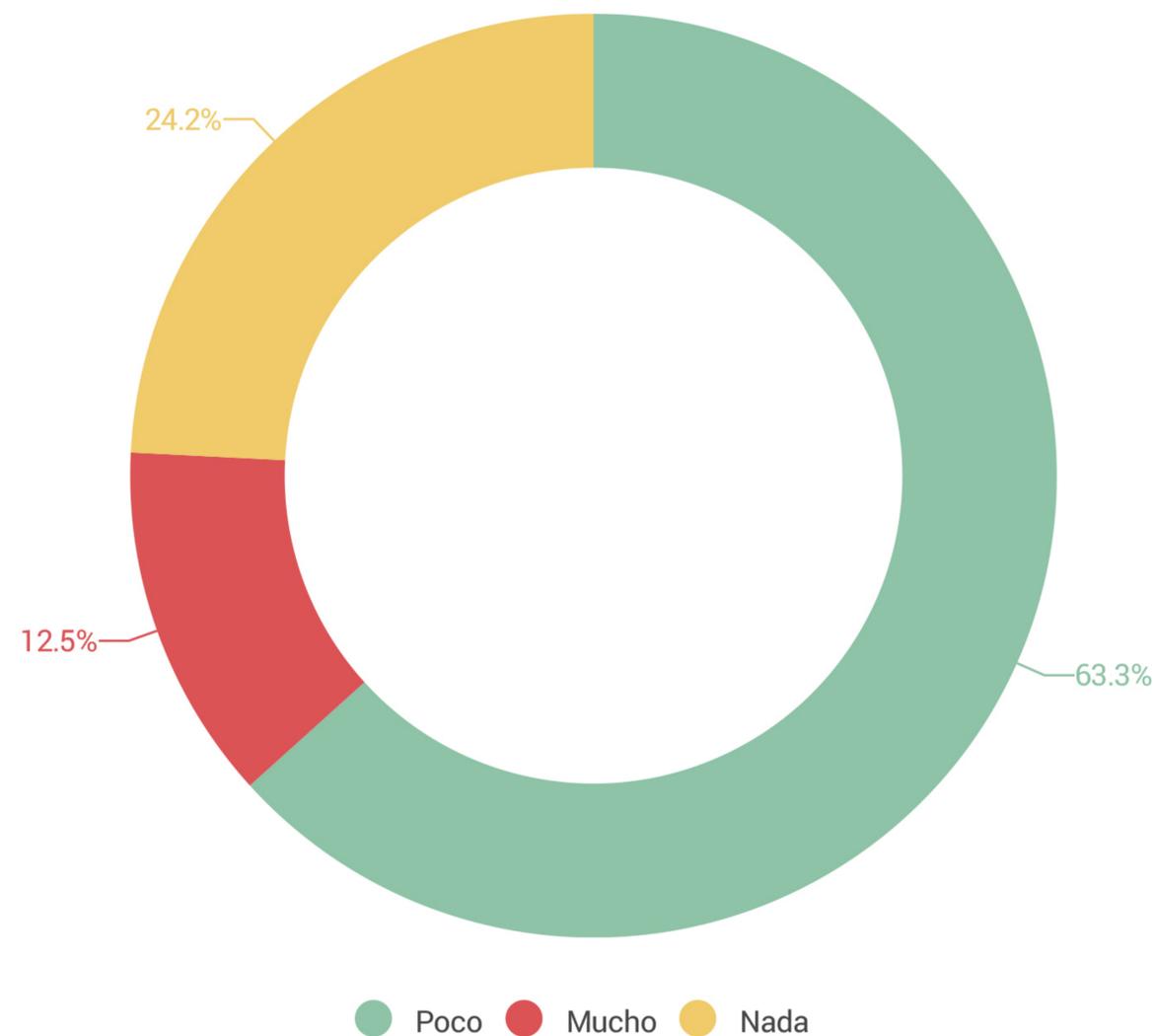
Para casi el 70 % de la población encuestada los avances y la efectividad de la ley han tenido éxito, siendo que para un cuarto la situación continúa igual que antes y para una breve franja de la muestra ha empeorado.

### 1.3 - Percepción de la efectividad de la ley como medida de reducción del narcotráfico.



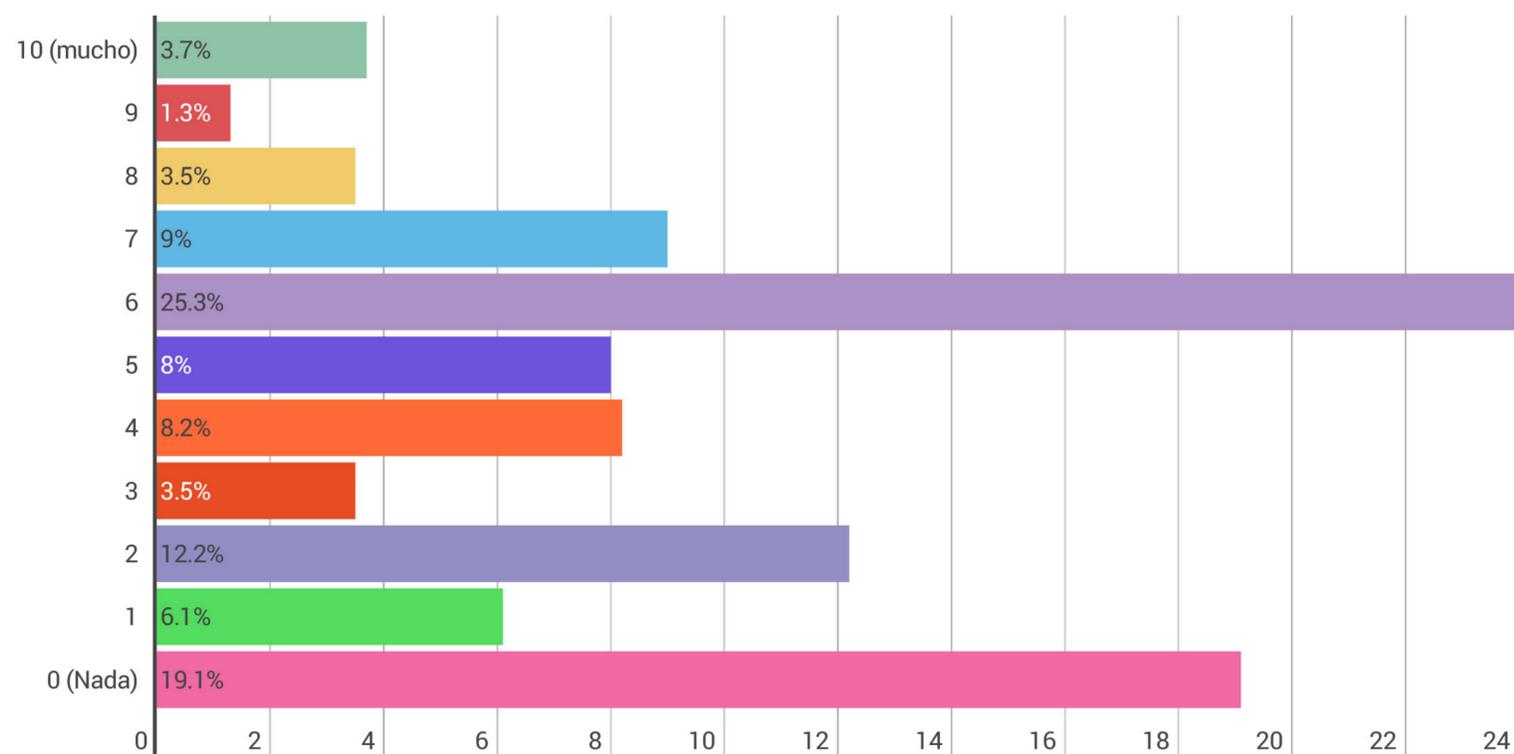
Más de un cuarto de la población encuestada afirma que percibe que la ley 19.172 es totalmente efectiva como medida de reducción del narcotráfico. Sumando además voces afirmativas en un total redondo de 70%. Menos del 30% duda de la efectividad de la nueva legislación para reducir el tráfico ilegal de drogas.

## 1.4 - Percepción del desempeño del rol de la Junta Nacional de Drogas en la implementación de la nueva Ley.



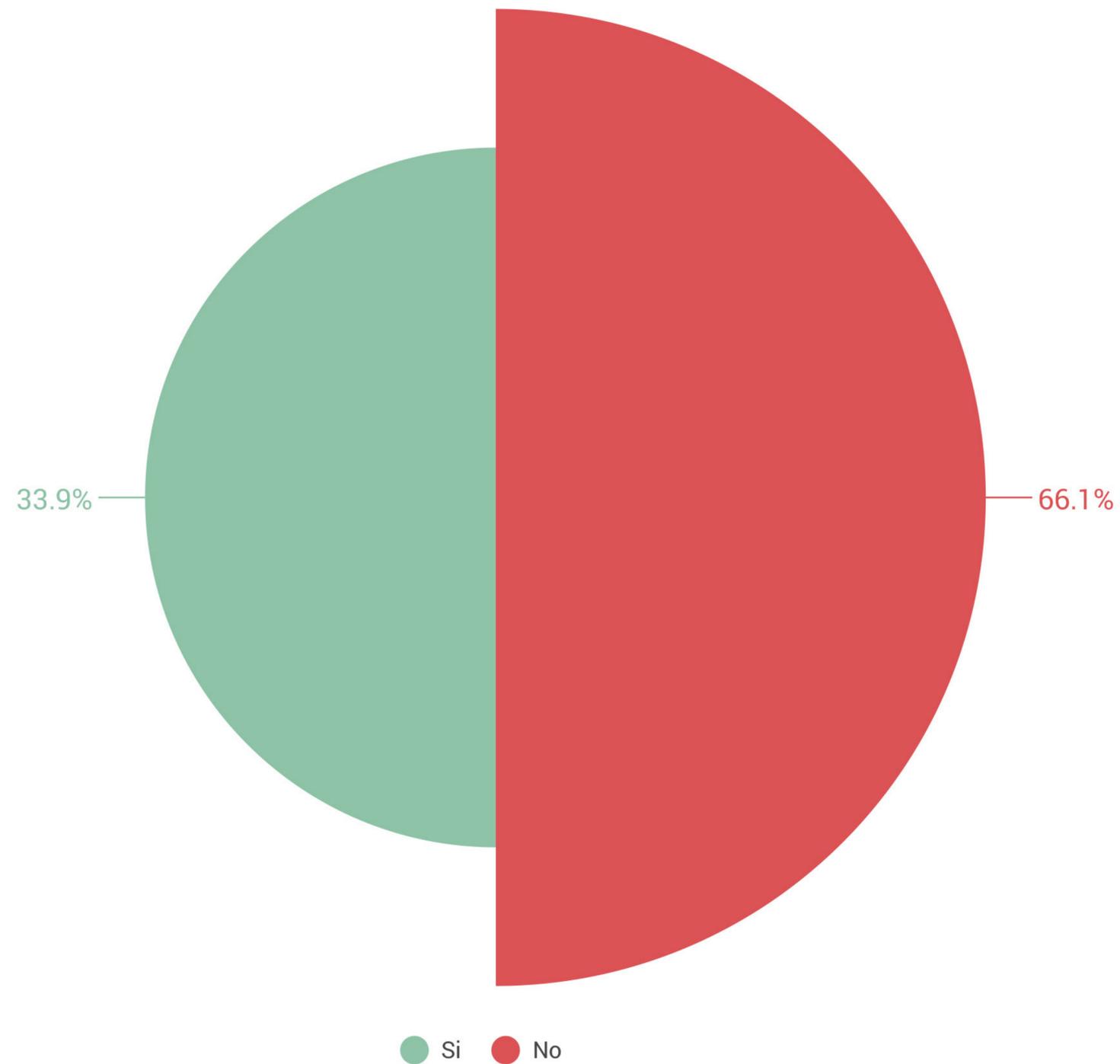
La percepción del desempeño de la Junta Nacional de Drogas, es que este ente ha asumido su rol eficientemente en el proceso de implementación de la Ley 19.172.

## 1.5 - Percepción del consumo en jóvenes desde la aprobación de la ley.



En el gráfico 1.5. se puede observar que la percepción del consumo de marihuana en jóvenes indica que se ha mantenido estable desde la ley de regulación del cannabis, lo cual concuerda con el argumento que se viene dando por parte de las organizaciones y organismos favorables a la regulación.

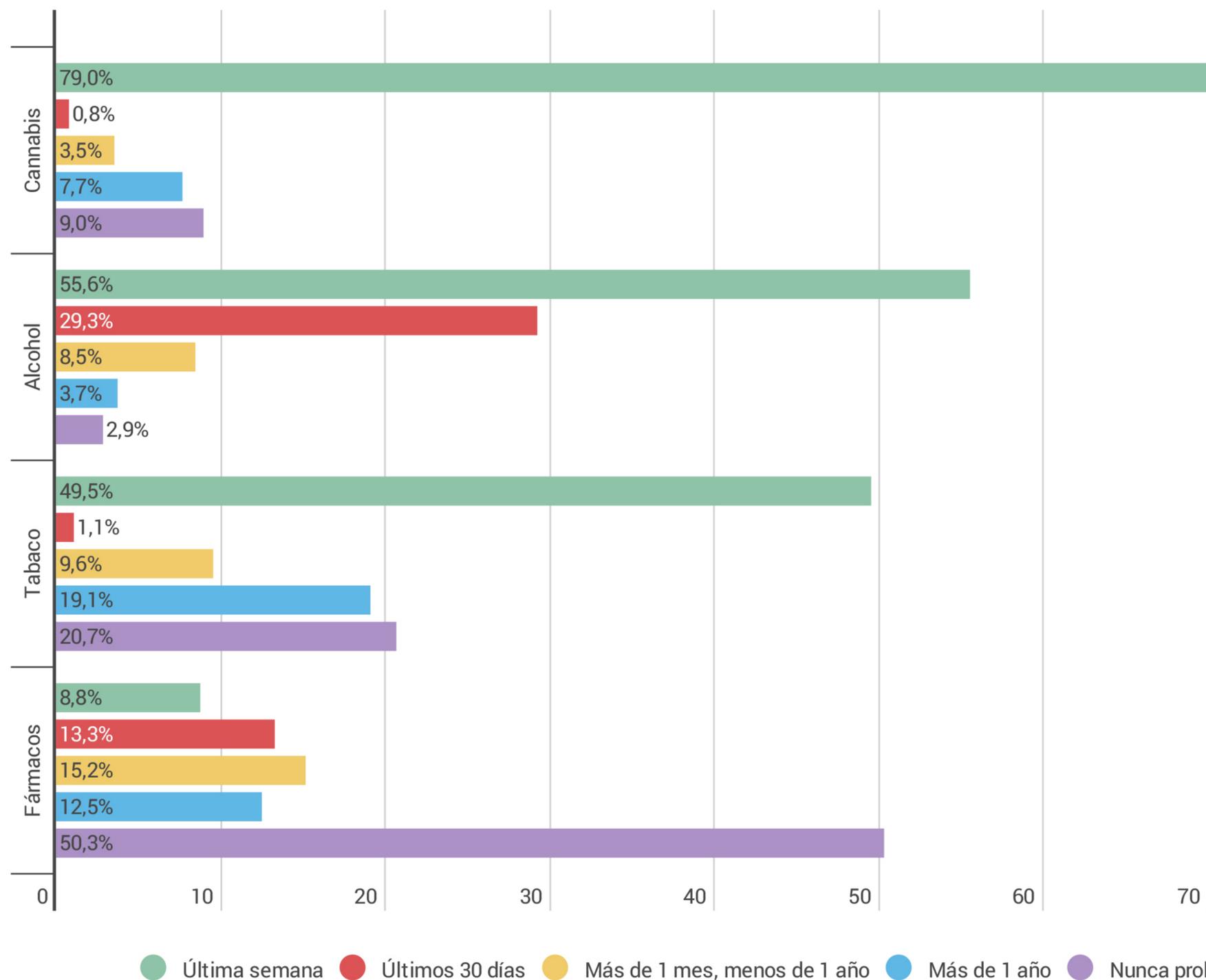
## 1.6 - Usuarios registrados en el IRCCA.



De todo el público participante del sondeo que indicó ser usuario de cannabis, sólo 33,9% se ha registrado en el Instituto Nacional de Regulación y Consumo de Cannabis. El restante 66,1% no se ha inscripto.

## SERIE DE GRÁFICOS 2. RELATIVO AL ASPECTO DE CONSUMO SE DESTACA

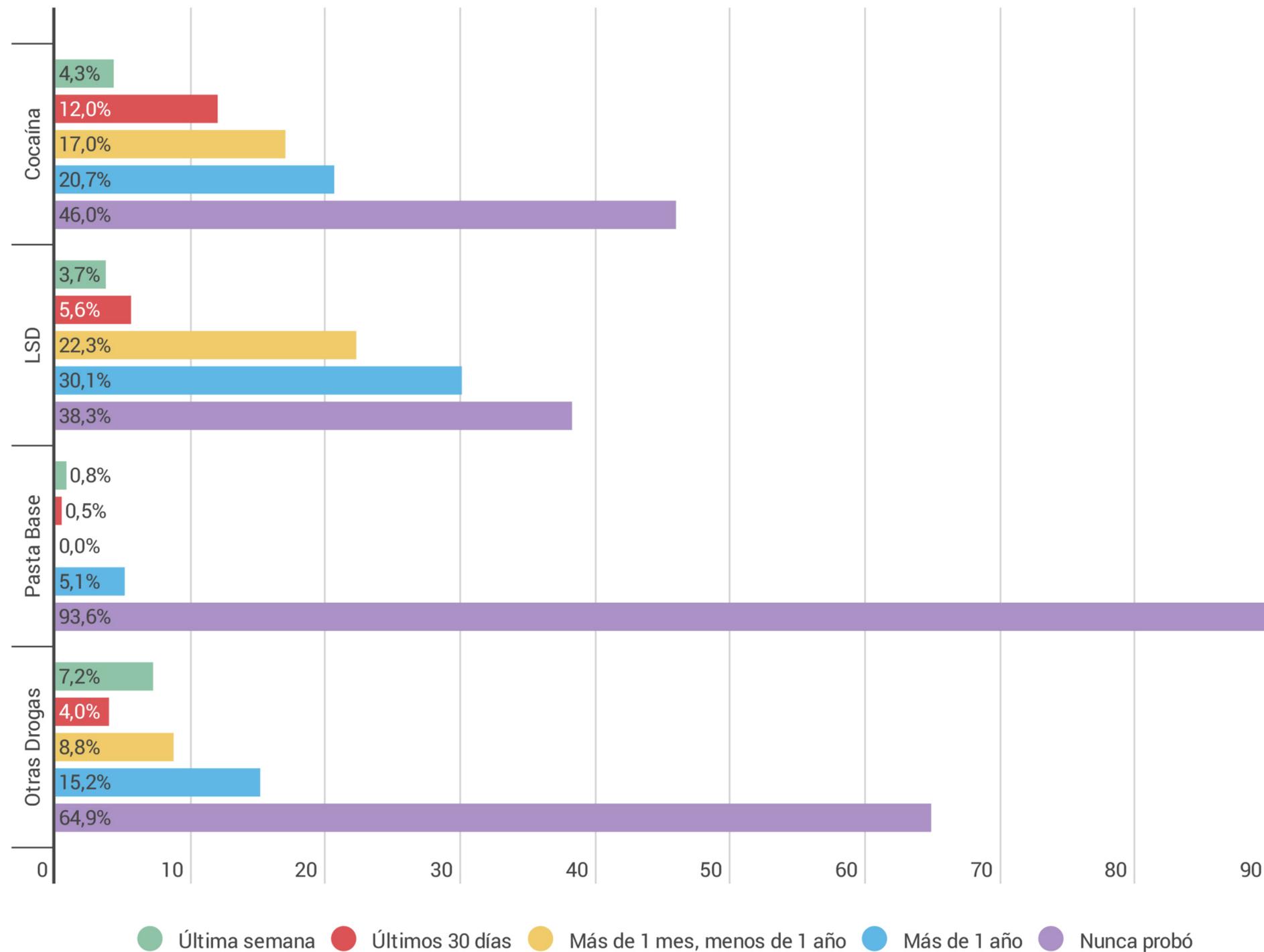
### 2.1 a) - Hábitos de consumo de la población encuestada.



De toda la población encuestada, las sustancias más consumidas en la última semana son el cannabis, alcohol y tabaco en ese orden. En quienes han consumido durante el último mes, es decir que son usuarios no habituales pero sí ocasionales, las sustancias más consumidas han sido el alcohol, luego los fármacos, el tabaco y en último lugar el cannabis. Es decir que quienes son usuarios habituales, también parecen tener un policonsumo significativo de cannabis, alcohol y tabaco.

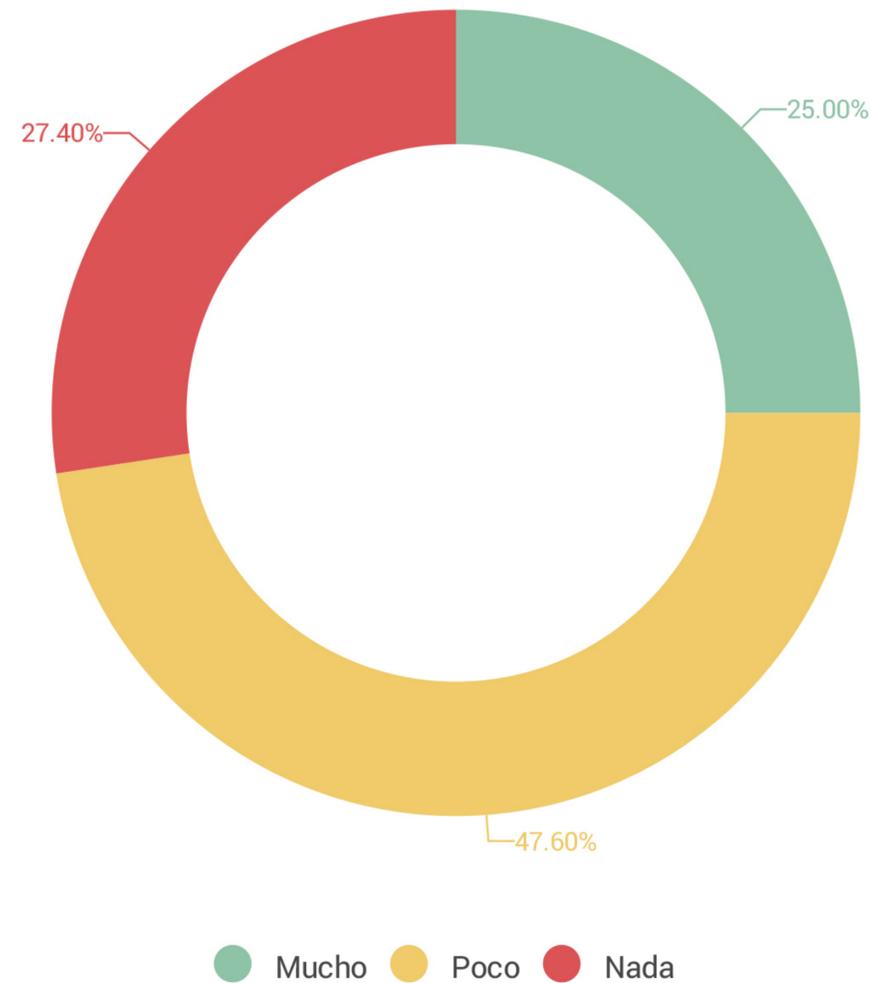
Mientras usuarios ocasionales prefieren el alcohol a la otras sustancias.

## 2.1 b) - Hábitos de consumo de la población encuestada.



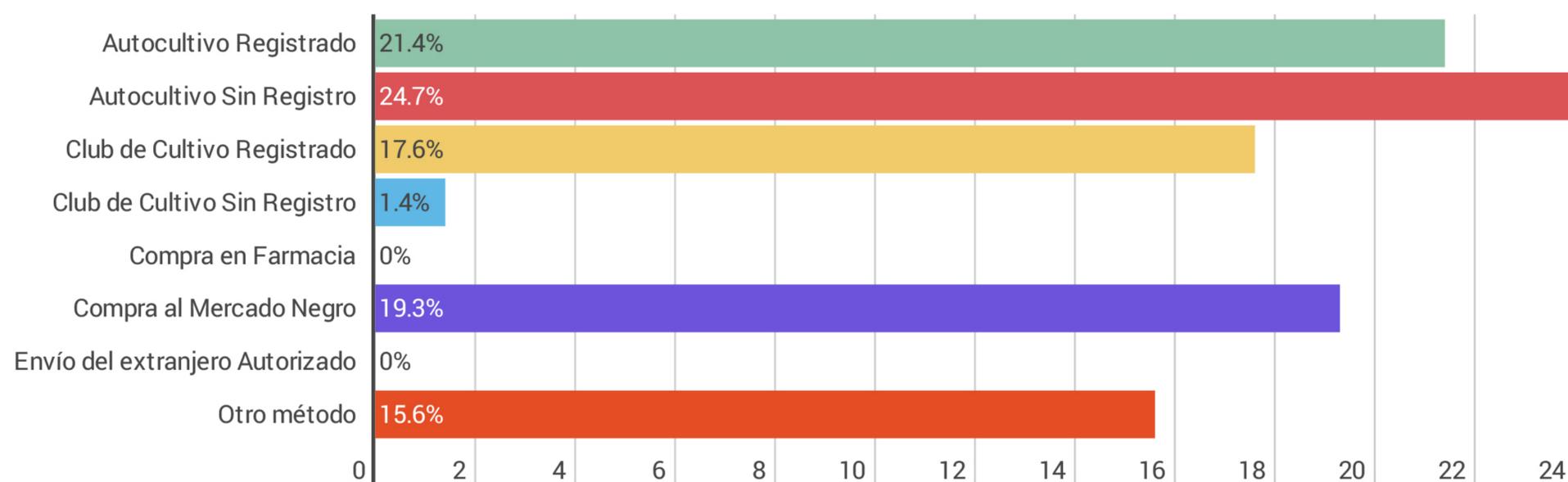
La sustancia más consumida hace más de un año mostró ser el tabaco, seguido de fármacos, cannabis y alcohol en ese orden. Llamativa es la respuesta de que el 50% nunca probó fármacos. Probablemente aquí se produjo un malentendido, pues es difícil de imaginar que 50% de las personas encuestadas no hayan tomado nunca medicación farmacológica recetada o no.

## 2.2 - Percepción de disminución de consumo de otras sustancias en el último año.



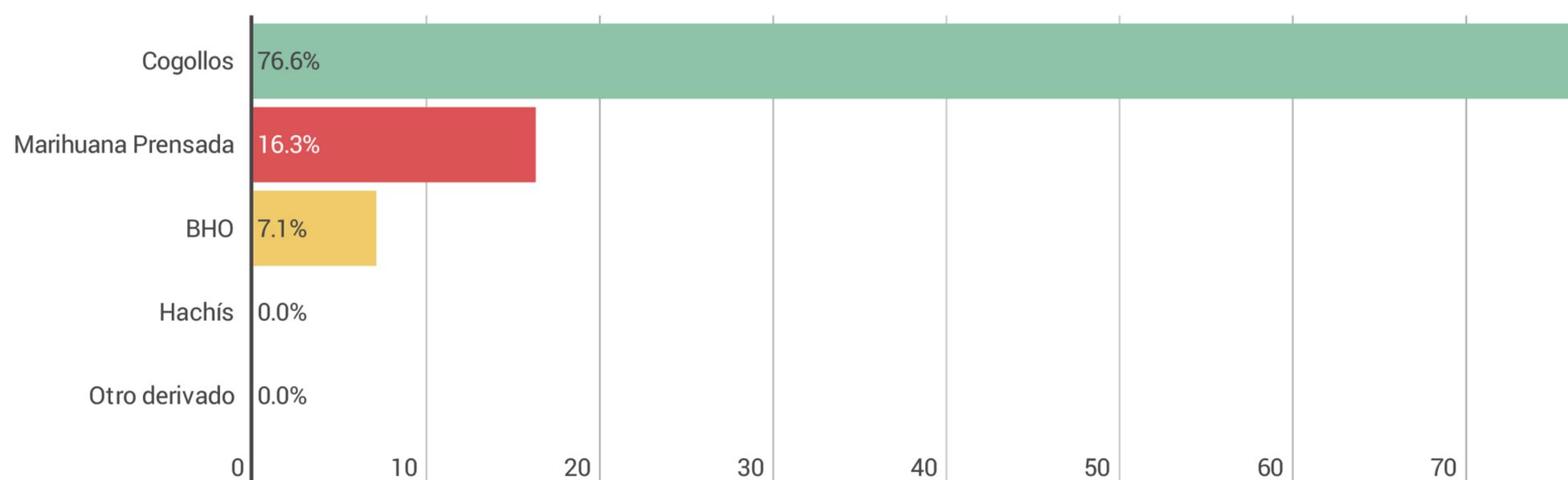
El aumento y /o disminución del consumo de otras drogas es uno de los temores más explícitos en cuestión de despenalizar su consumo y acceso. Se consultó y las respuestas aportan que el 25% percibe una importante disminución en el consumo de otras sustancias, debido a la aprobación del autocultivo de cannabis. Casi la mitad de las encuestas responden que ha disminuido poco. Y el restante porcentaje respondió que no ha disminuido nada el consumo de otras drogas.

## 2.3 - Vías de acceso al cannabis de las personas que se consideran usuarios regulares.



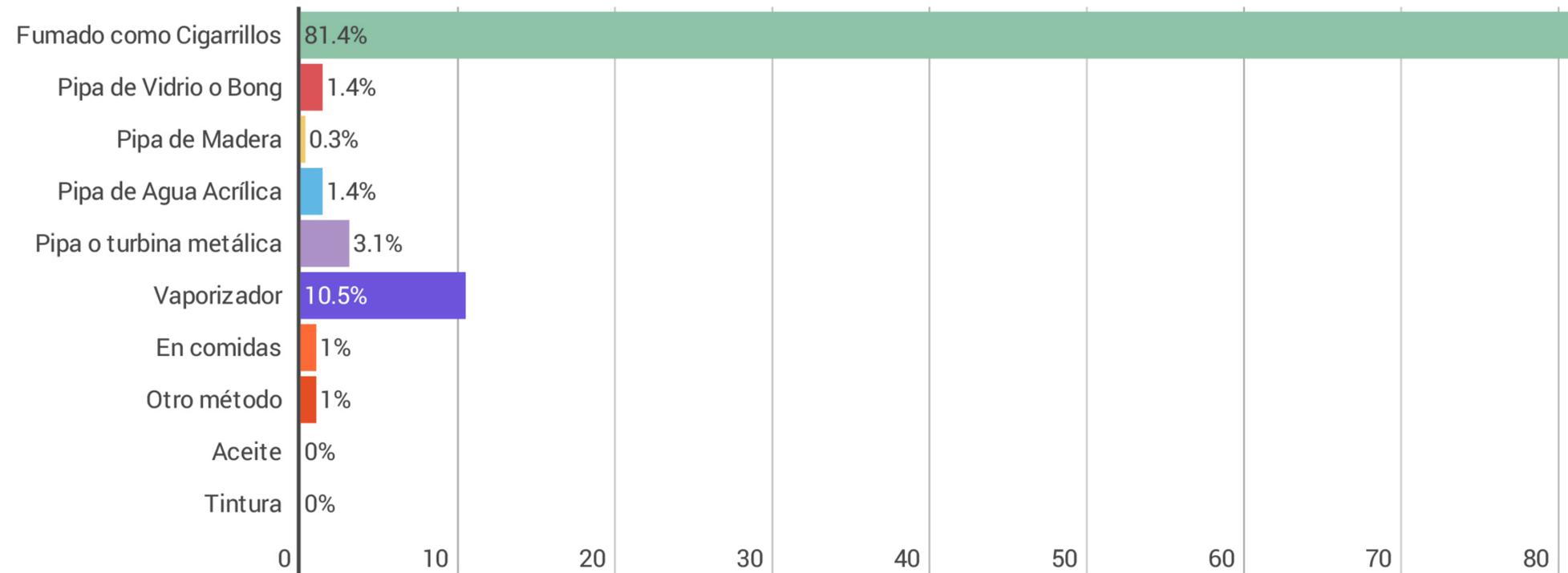
El gráfico representa las maneras en que las personas que se consideran usuarias regulares de cannabis acceden actualmente al producto en Uruguay. Cabe aclarar que la encuesta fue dirigida a uruguayos y residentes únicamente. Por lo cual queda fuera la vía de acceso de turistas que vienen "al país del cannabis legal". La mayoría, aproximadamente la mitad accede por autocultivo, sea con o sin registro. Un 19 % participa en un Club. Aún un 19 % compra en el mercado negro y otro 15% accede de otra manera, que probablemente esté vinculado en el mercado negro. Por otro lado nadie pudo acceder por la compra en farmacias, pues aún no está implementado. Y nadie ha accedido al producto por envío autorizado desde el extranjero. Si estas dos últimas vías de acceso fuesen implementadas estas cifras variarían indudablemente, inclinándose la mayoría de usuarias y usuarios por la compra legal.

## 2.4 - Producto de cannabis que consume.



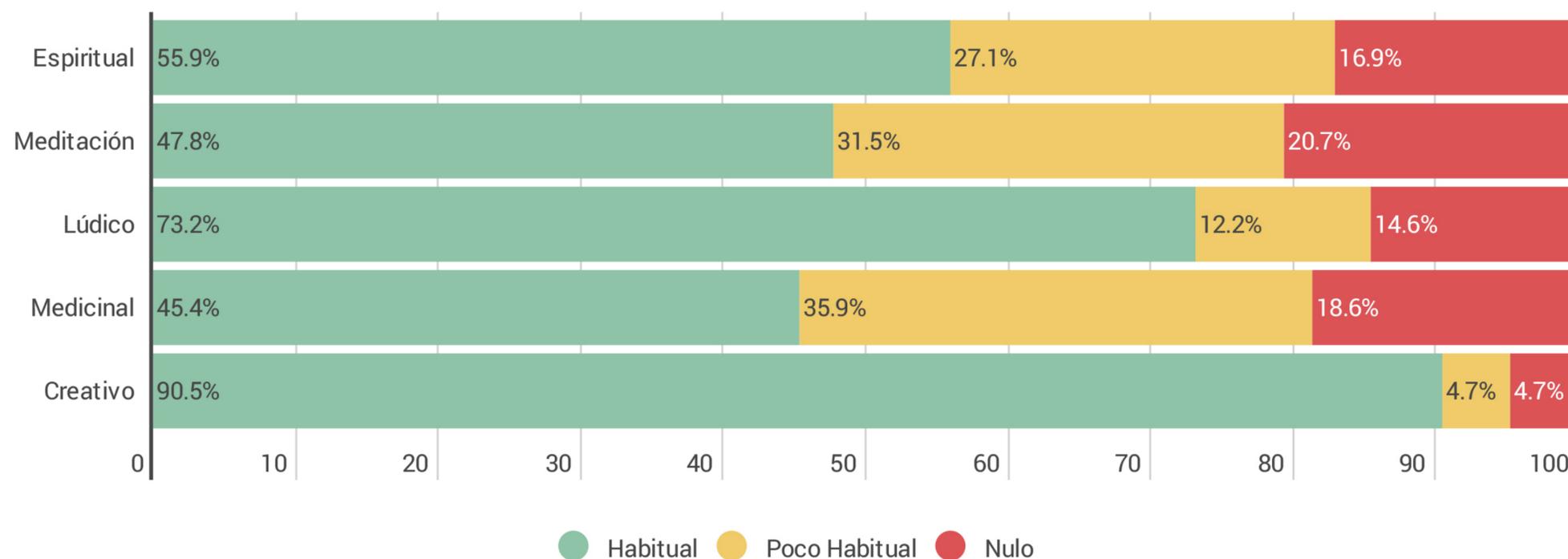
Acerca del tipo de marihuana, qué tipo de producto consumen los usuarios regulares, se destaca una enorme diferencia entre quienes consumen cogollos (77%), es decir flores secas del cannabis, y entre quienes consumen marihuana prensada de origen paraguayo, que representan un 16%. Un 7% afirma consumir BHO (Butane Hash Oil), lo que indica un mayor poder adquisitivo. Por supuesto esta diferencia antes mencionada también muestra la enorme diferencia de calidad del producto. Más arriba en este trabajo se muestra la imagen del destilado de cogollos y de prensado, para comparar.

## 2.5 - Formas de consumo.



Para la gestión de riesgos y medidas de reducción de daños, es importante saber cómo se consume la sustancia. Las encuestas dejan entrever que quienes usan cannabis en Uruguay, en su mayoría prefieren fumar la marihuana en cigarrillos armados ("porros"), tal es así que sobrepasa el 80%. En segundo lugar (10%) prefieren usar vaporizadores, que evitan la combustión y por ende es más saludable el consumo por esta vía pues no se inhala humo; el detalle es que estos son muy costosos. El 6 % usa diversos tipos de pipas para fumarla. Llamativamente muy pocas encuestas dejan ver uso en comidas, en aceites, etc.

## 2.6 - Usos vinculados al consumo de cannabis.

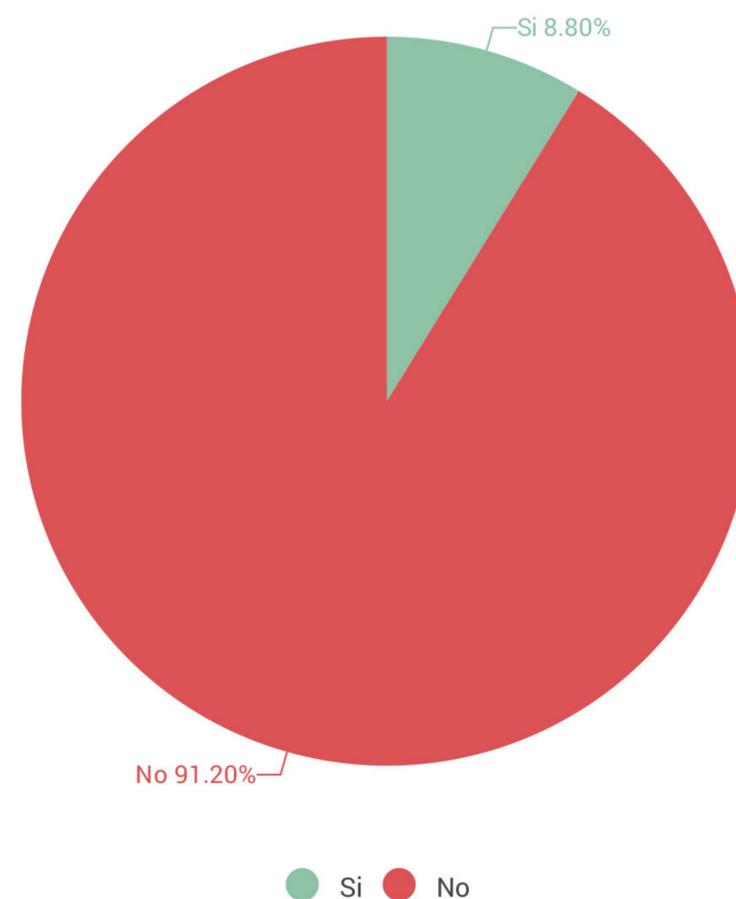


El gráfico 2.6 muestra los diferentes usos que le dan las personas al consumo de cannabis.

De los usuarios habituales, la gran mayoría indica que usa cannabis para etapas creativas, 73% reconoce un uso lúdico, recreativo, un 56 % acusa uso espiritual, 47 % para meditar, y el 45% menciona el uso medicinal. Sin embargo, en personas de uso ocasional, poco habitual, el mayor porcentaje afirma un uso medicinal, seguido por el uso para meditar, y luego el uso espiritual. En último lugar se nombran los usos lúdicos y creativos en el uso ocasional.

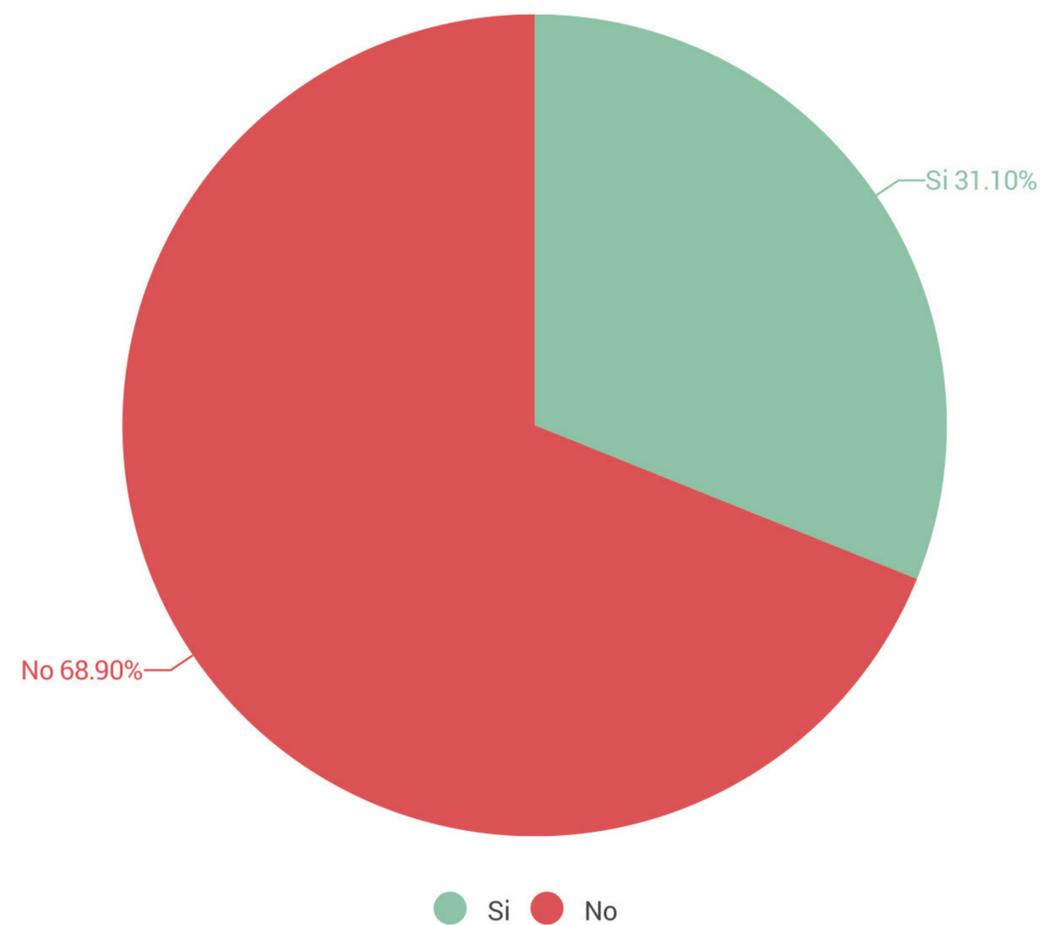
### SERIE DE GRÁFICOS 3. RELATIVO A SEGURIDAD SE DESTACA

#### 3.1 - Vínculo consumo de cannabis y delito común.



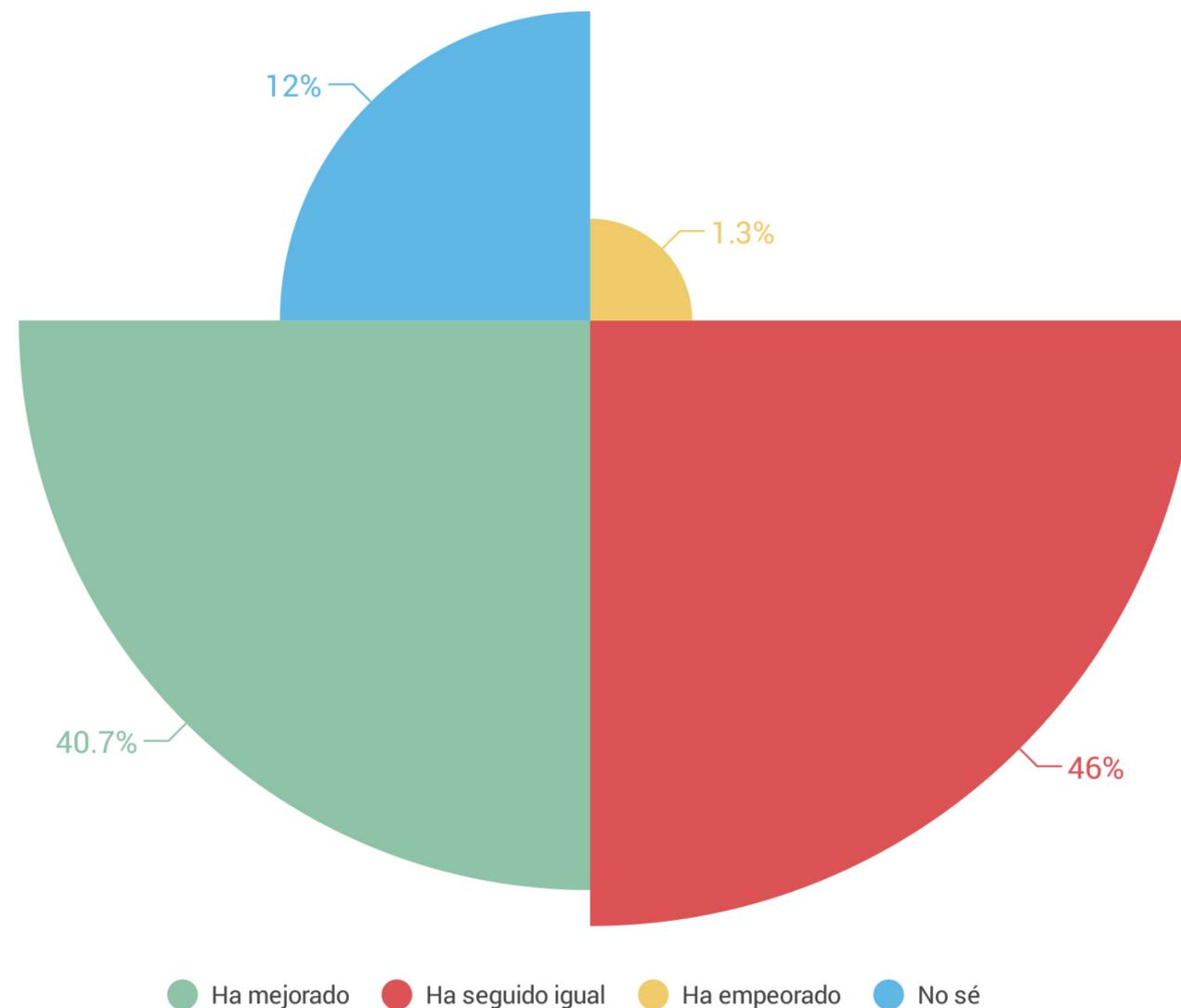
En el sondeo acerca del vínculo entre el consumo de cannabis y el delito común, como robo, asalto, rapiña, se muestra que el 91.2 % asegura que no hay un vínculo directo entre el consumo de la sustancia y los delitos criminales comunes.

### 3.2 - Víctimas de delincuencia durante el último año.



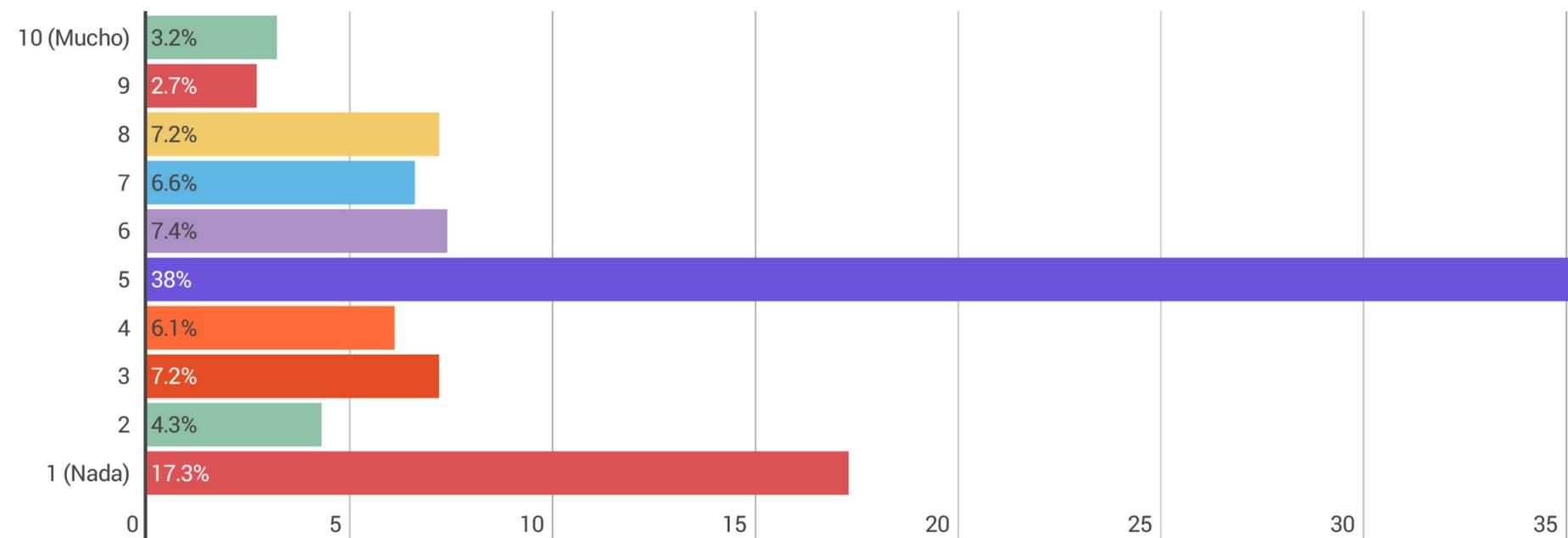
Entre las personas encuestadas, el 31 % ha sido víctima de la delincuencia común durante el último año.

### 3.3 - Consideración de los derechos de las mujeres durante el último año.

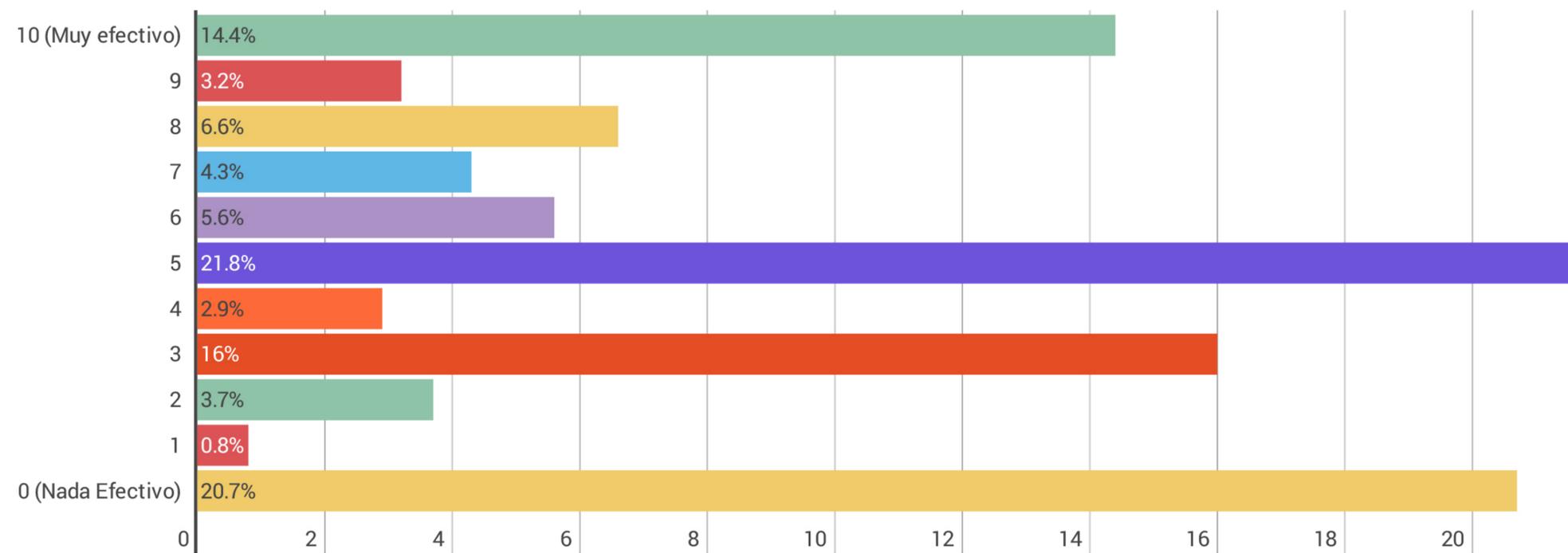


Acerca de su consideración sobre los derechos de las mujeres en el último año, la mayoría 46% afirma que la situación se ha mantenido igual al anterior año. El 40% percibe que ha mejorado y sólo el 1% afirma que ha empeorado. Llamativo y preocupante es el 12% restante que respondió que no sabe.

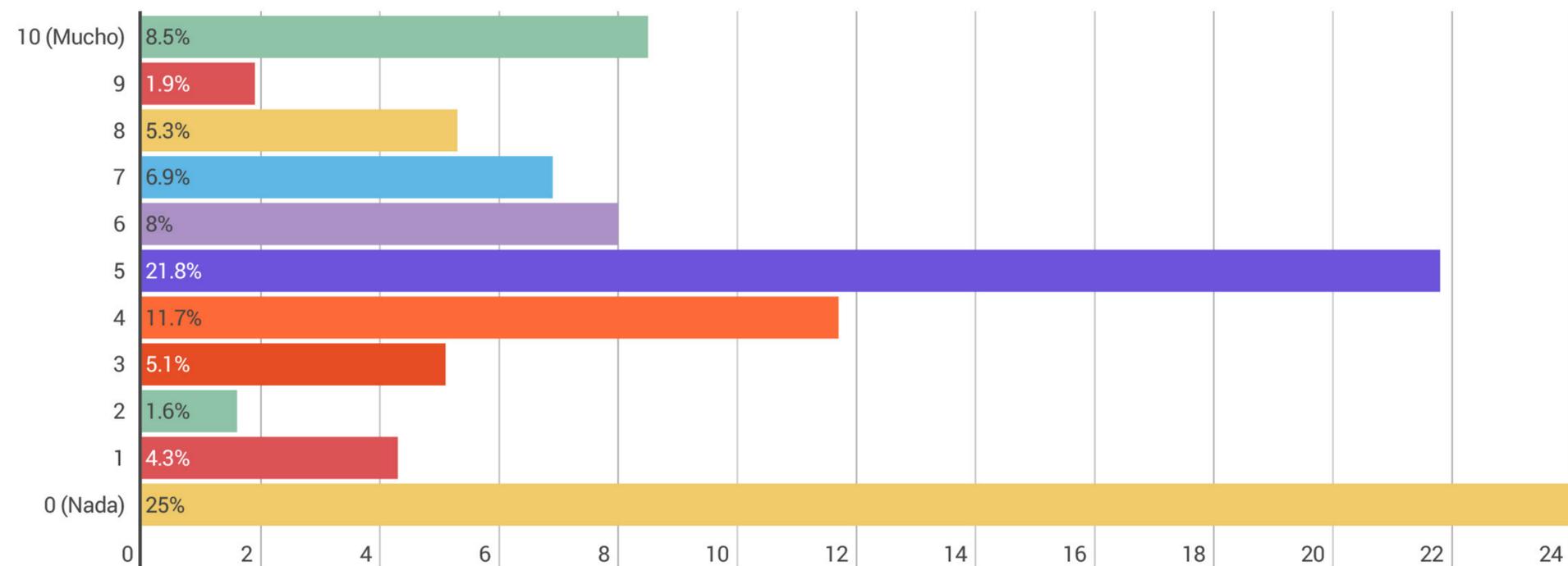
### 3.4 - Percepción de aumento o disminución de accidentes de tránsito en el último año.



### 3.5 - Efectividad de controles integrales de tránsito.



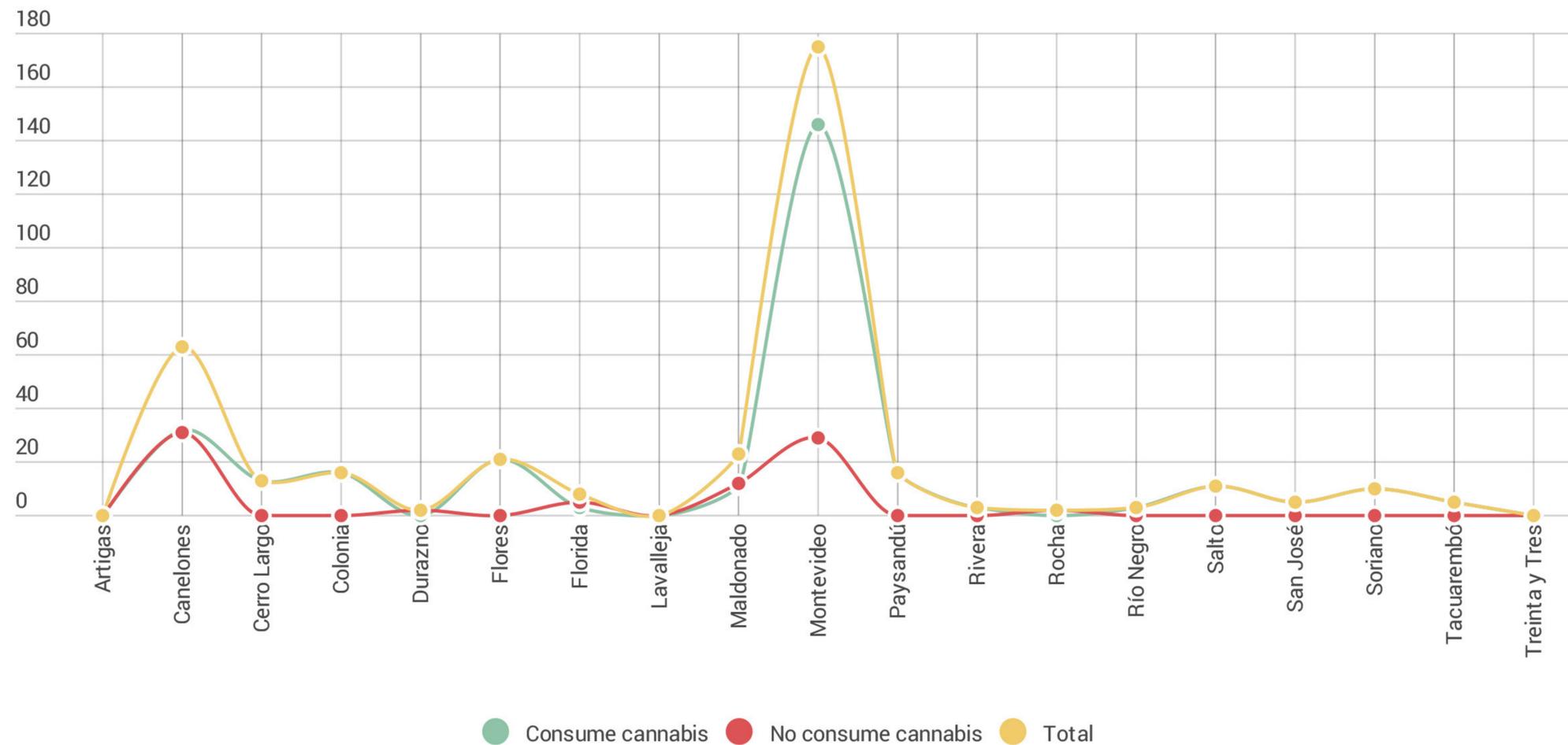
### 3.6 - Percepción de la venta ilegal de cannabis.



Más de un cuarto de los/as encuestados/as ha respondido que según su percepción no ha disminuído significativamente la venta ilegal de cannabis. Un 22% se mantuvo en el centro, sin definir si percibe algún cambio relevante en la venta ilegal de marihuana. Y algo más del 20 % respondió que sí percibe una disminución significativa en la venta ilegal.

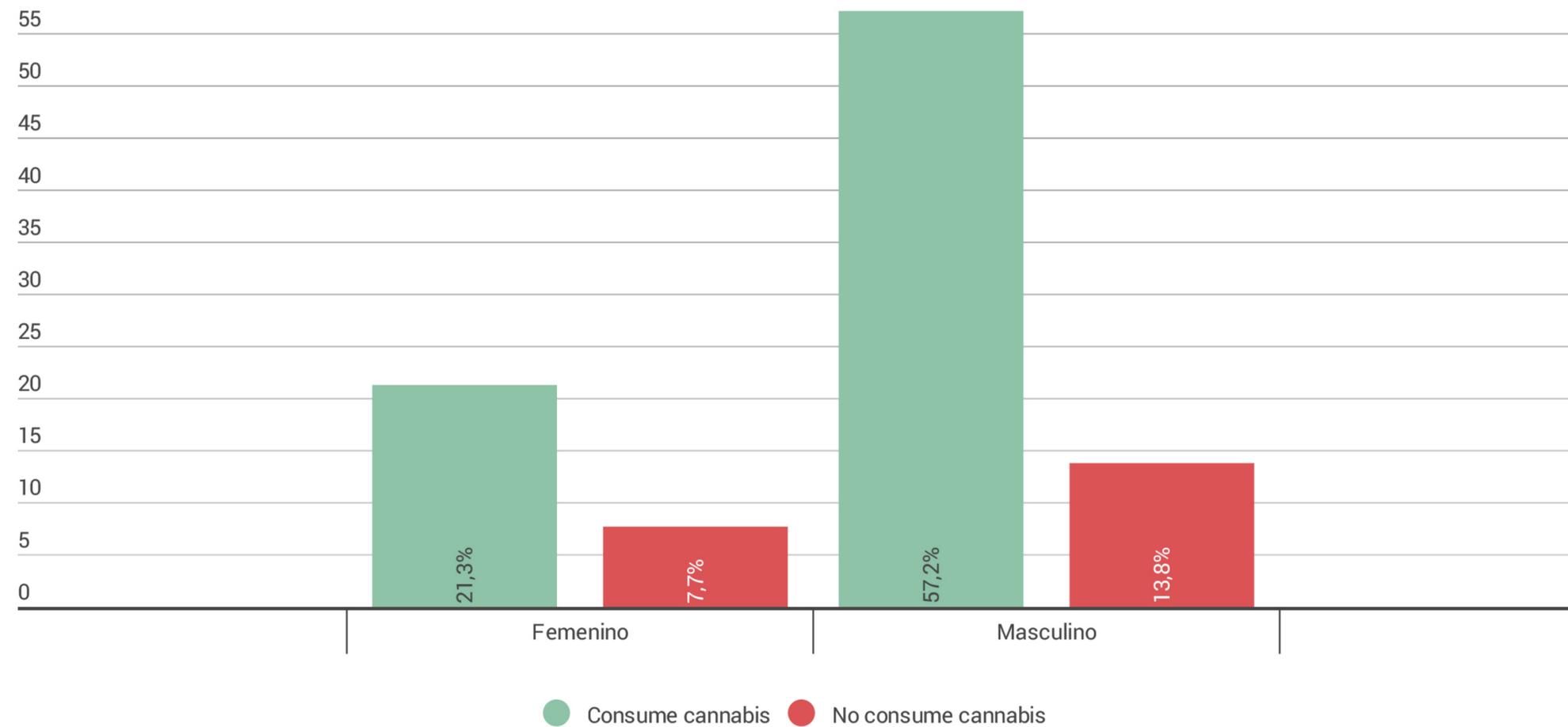
## SERIE DE GRÁFICOS 4. DATOS GENERALES Y DE CONTEXTO

### 4.1 - Participantes y usuarios de cannabis por departamento. La mayoría en Montevideo.



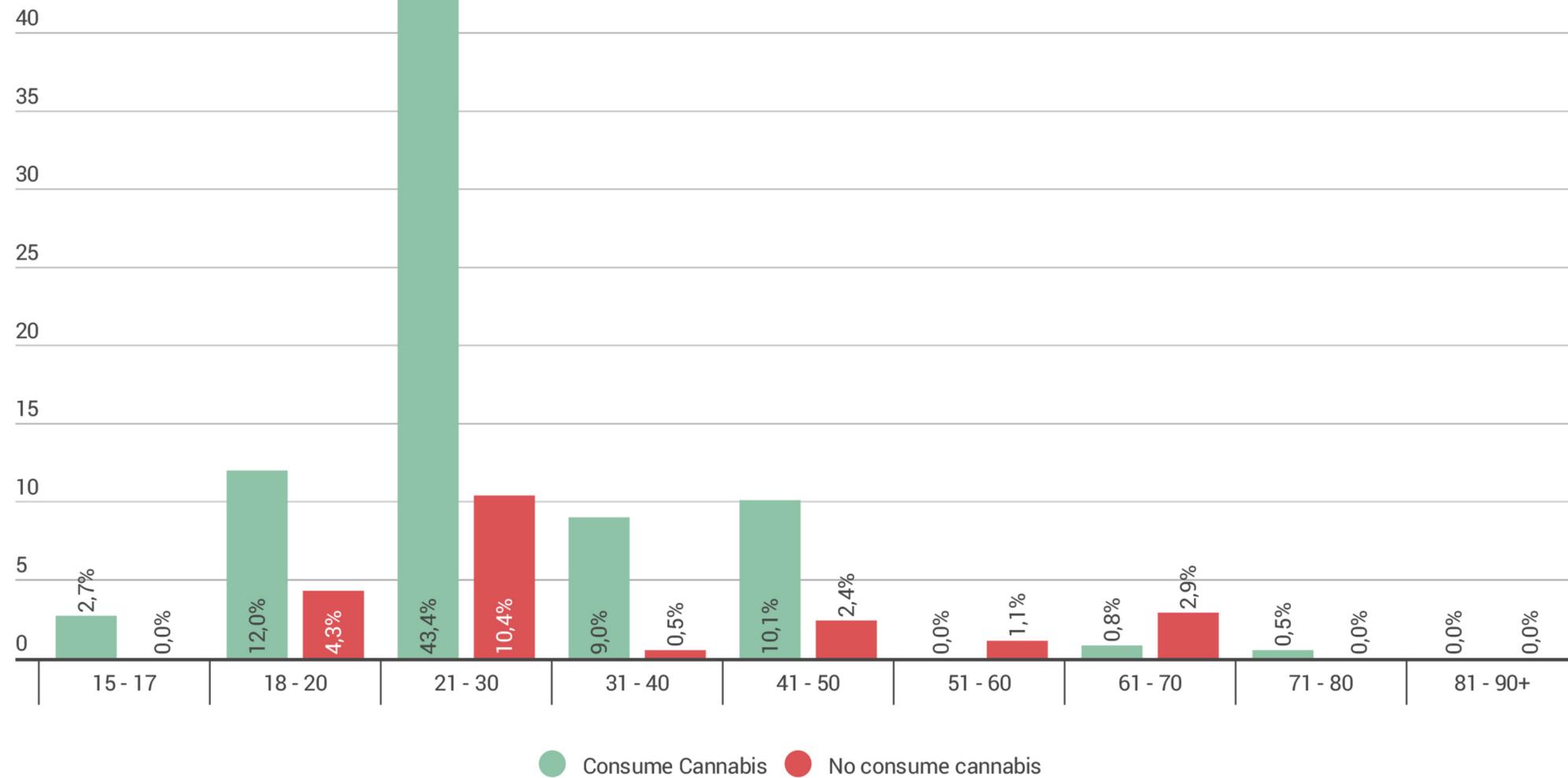
De todos los y las participantes del sondeo (376 personas), la mayoría reside en Montevideo, y asimismo es aquí donde residen quienes se consideran usuarias y usuarios de cannabis. El segundo departamento con mayor cantidad de usuarios parece ser Canelones.

## 4.2 - Participantes y usuarios de cannabis por sexo.



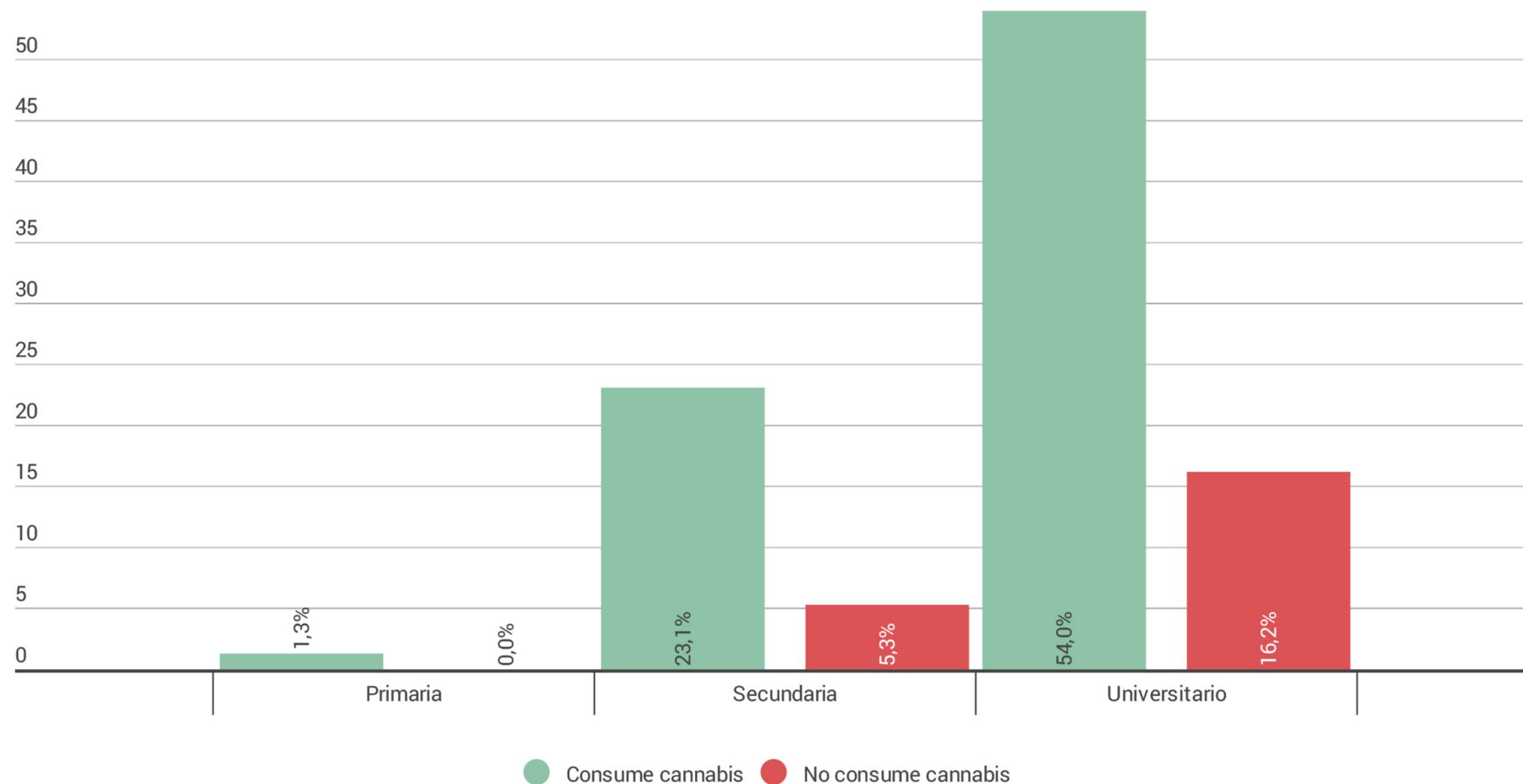
Entre quienes participaron de la encuesta, se observa una mayoría de participantes y una cifra significativamente más alta de usuarios masculinos.

### 4.3 - Participantes y usuarios por edad.



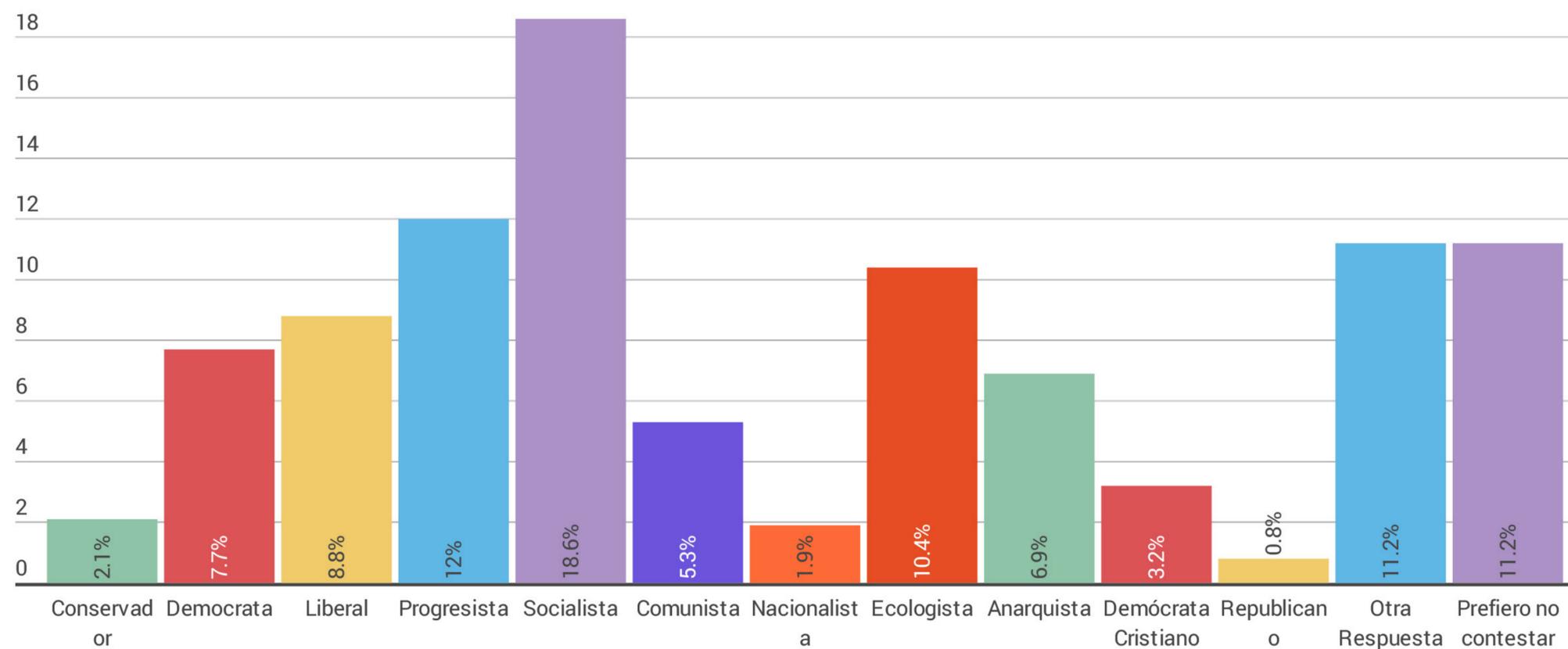
La mayoría de usuarios de cannabis en Uruguay, parecen ser jóvenes varones entre 21 y 30 años de Montevideo y Canelones. La cifra baja precipitadamente a partir de los 31 años. Se podría deducir que es una etapa de mayor uso y experimentación con cannabis.

#### 4.4 - Participantes y usuarios por nivel educativo.



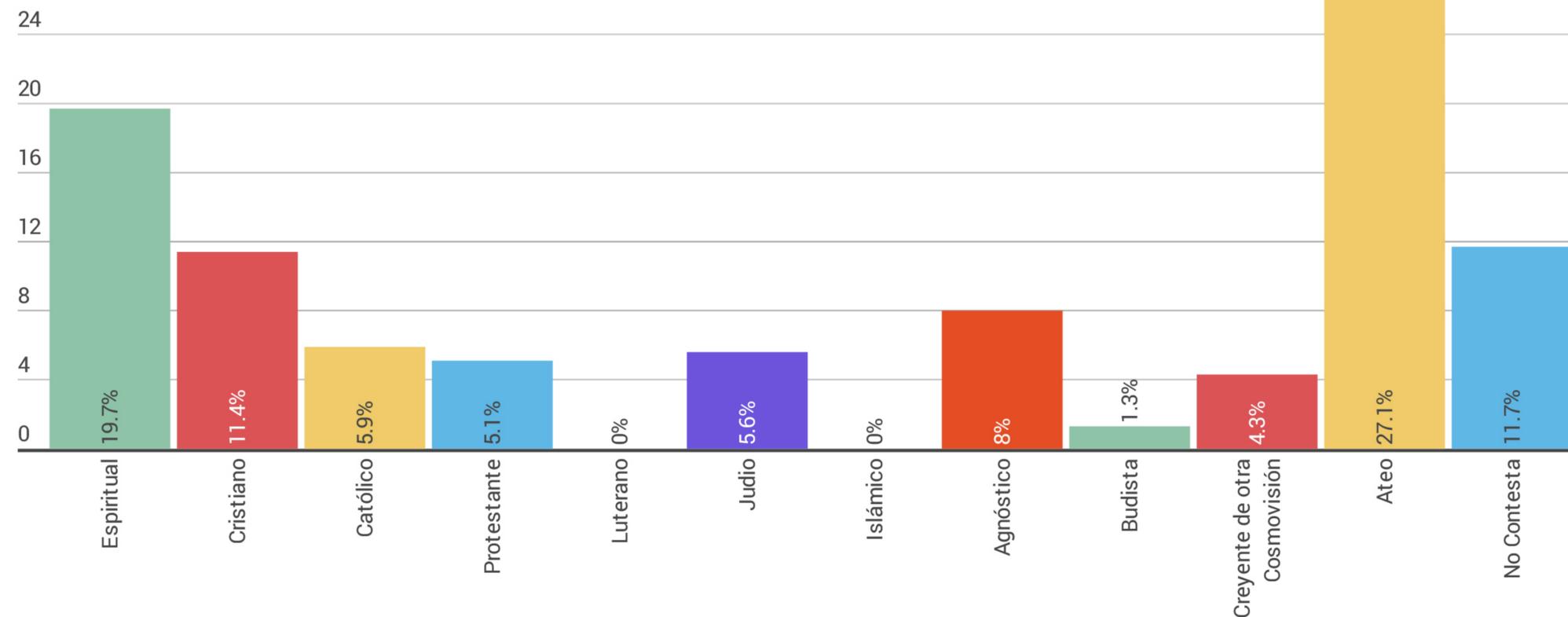
Para continuar con el perfil de usuarios de cannabis en Uruguay, el nivel educativo de la mayoría es universitario y el 23% tienen educación secundaria. Esto rompe con la percepción general de que los usuarios son de bajo nivel educativo e ignorantes. De los estudiantes universitarios que respondieron la encuesta, un 54% usa cannabis, frente a un 16% que declaró no usar esta planta.

## 4.5 - Autodefinición ideológica de los participantes



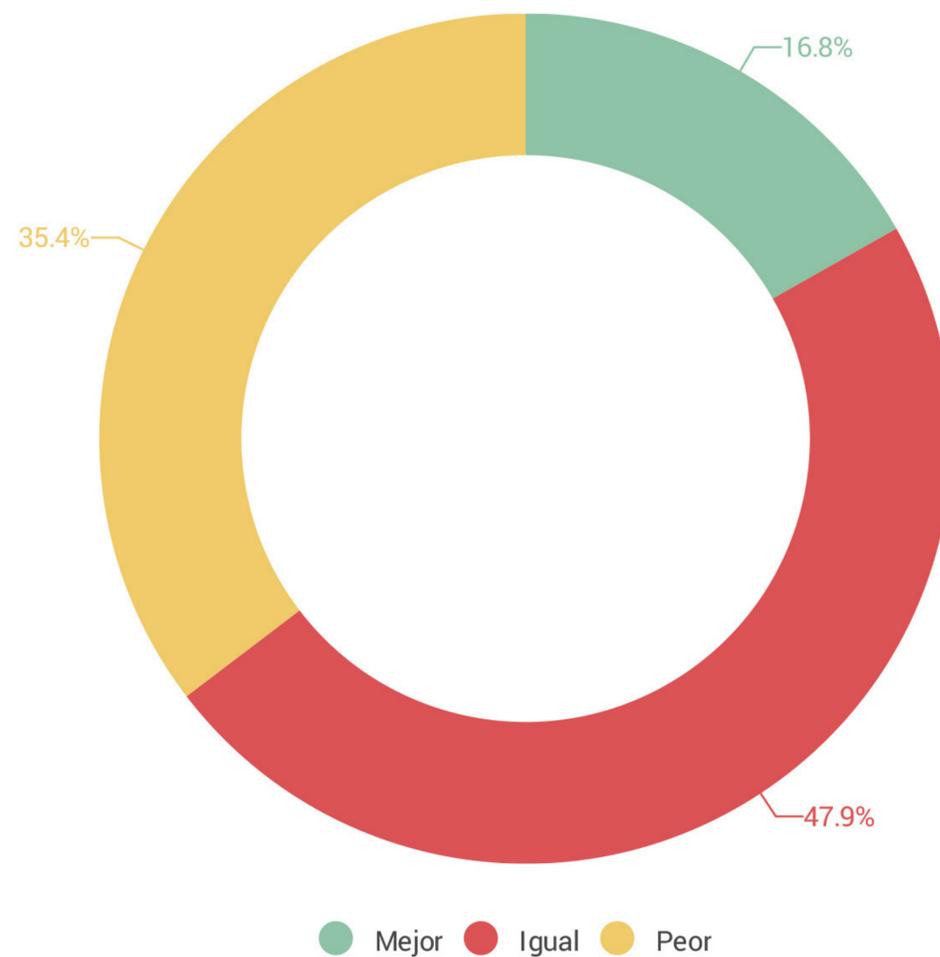
Quiénes respondieron a las preguntas de la encuesta se definieron ideológicamente en su mayoría como socialistas, progresistas, ecologistas y liberales. Demócratas, anarquistas y comunistas le siguen, y luego con menos de 4% demócratas cristianos, conservadores, nacionalistas y republicanos. Es significativo el 11 % que no quiso contestar y el 11% que tiene otra visión que no está contemplada.

## 4.6 - Autodefinición religiosa de los participantes de la encuesta.



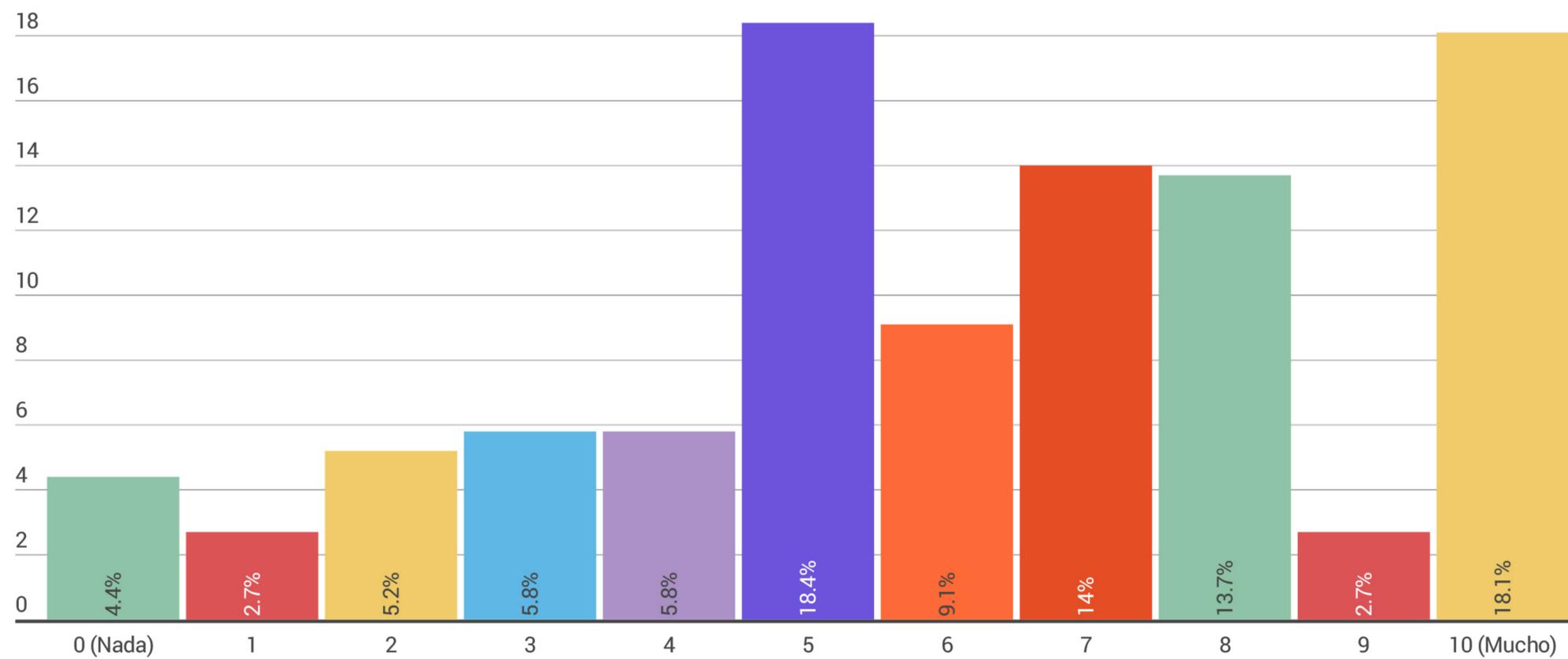
La consulta por la autodefinición religiosa deja entrever que la mayoría de quienes respondieron se consideran ateos (27%), lo cual probablemente también tiene que ver con la laicidad del estado uruguayo. También se puede agrupar aquí a quienes se consideran agnósticos (8,5%). Siguen en cantidad quienes se consideran personas espirituales (20%) lo cual no necesariamente identifica con una corriente o institución religiosa específica. Un 11% se considera cristiano/a, junto a un 6% que dice ser católico, y otro 5 % que respondió "protestantes". Judíos, budistas y creyentes de otras cosmovisiones alcanzan juntos un 11%. El restante 11% prefirió mantener para la intimidad sus inclinaciones metafísicas.

#### 4.7 - Percepción general de la situación del país en el último año.



La mayoría de las personas encuestadas, un 47% ha declarado que según su percepción la situación general del país ha permanecido igual. Un 17% afirma que percibió una mejora en la situación general del país, y un 35% que ha empeorado.

## 4.8 - Aprobación del uso recreativo de la marihuana.



Ante la pregunta de la percepción sobre cuánto ha aumentado la aprobación del uso recreativo de marihuana en el último año, casi el 20 % afirmó que mucho, y un 18% más se posicionó en el centro. Un 25% se inclina por la balanza en negativo, que no ha aumentado nada o poco la aprobación del uso recreativo o lúdico de cannabis. La percepción positiva, del 5 al 10 suma 76% del total. Es decir que la amplia mayoría percibe una mayor aprobación del uso recreativo de la marihuana.

### 3. 3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS

#### ALGUNAS PREGUNTAS A LAS RESPUESTAS

POR STEFANIE KREHER

“¿Cómo te definirías según la siguiente clasificación: espiritual, cristiano, católico, protestante, judío, agnóstico, ateo, otra cosmovisión, no contesta?” dicta resumidamente la pregunta -luego de preguntar la edad, el sexo y la ubicación geográfica- que determina algunas categorías religiosas sin decir que son religiosas.

Los resultados (de una población que se autopercebe en un 80% consumidor o usuario regular de cannabis, que se distribuyen en un 71% masculino y un 23% femenino) fueron que casi el 20% se considera espiritual, el 23% cristiano, protestante o católico, casi el 6% judío, el 8% agnóstico, casi el 6% de otras cosmovisiones y budista, 27% ateo y casi un 12% prefiere no contestar.

Ahora bien, cuando se pregunta acerca del uso espiritual habitual(!) hay un 56% que responde de manera afirmativa. Cuando se pregunta acerca del uso meditativo (quizás más comprendido en relación a una práctica, a veces milenaria o ancestral, que implica determinada disciplina y procesos estandarizados, rituales ya definidos) hay casi un 48% que afirma que habitualmente utiliza el cannabis en este sentido. El 73 % afirma un uso lúdico habitual y más del 90% un uso creativo habitual.

Pero, ¿será que la pregunta es acerca del uso? ¿es eso lo que realmente interesa? ¿es ese el argumento para la regulación del cannabis para uso espiritual que se está proponiendo (por ejemplo en Chile)? ¿Por qué buscamos argumento neoliberales para responder a demandas mucho más profundas o esenciales del ser humano? ¿Por qué justificar la regulación por un “uso”, porque en algún sentido es útil?

“Lo indispensable es inútil” decía un místico medieval. Frase que es comprendida por Franz Hinkelammert en su obra homónima como: la consideración de la utilidad por sobre la importancia de lo realmente indispensable. Hay cuestiones que precisamos realmente: amor, afecto, alimento, agua, aire, vínculos constitutivos que transfor-

man la realidad; que no tienen un valor de cambio y por ende son inútiles, no son útiles, no se pueden vender y no se pueden comprar. Si consideramos utilidad/ uso por sobre lo importante de la vida es que hemos entregado toda nuestra fe, confianza y esperanza al capital, al sistema neoliberal, a la lógica relacional mercantilista. Y si esto es así, jamás podremos realizar un acto significativo en contra del narcotráfico, la trata de personas o la guerra y sus planteamientos prohibicionistas. Precisamos una reflexión espiritual en relación a las preguntas éticas que nos desafían diariamente. Y cabe la pregunta para seguir reflexionando ¿de qué se está hablando cuando se dice “drogas”?

#### APORTES DESDE LA VISIÓN ECUMÉNICA

POR NICOLÁS IGLESIAS SCHNEIDER

Esta encuesta organizada por la IEPES, nos muestra cómo a dos años de la aprobación de Ley de Regulación del Cannabis hay impactos deseados que no se han dado o percibido y otros que quizás desconocemos completamente.

Los resultados muestran que la legislación no recoge todos los usos que se le da al cannabis y que algunas formas aún se inscriben en una órbita privada o restringida.

La encuesta fue respondida por un universo de 376 personas residentes en Uruguay, 71% de hombres y un 29% de mujeres, y del total el 63% de las personas viven en Montevideo o Canelones.

El perfil de los encuestados es mayoritariamente joven, el 60% tiene entre 19 y 30 años y términos ideológicos se definen mayoritariamente como progresista, socialista y ecologista.

También es interesante destacar que tienen una postura favorable entre el 70 y el 80% de aprobación en temas polémicos como aborto, eutanasia y diversidad sexual.

El perfil religioso de los encuestados es interesante, porque el porcentaje de creyentes es alto siendo mayoritariamente cristianos, pero con un perfil de creyentes con poco nivel de pertenencia institucional. Posiblemente esto se deba a que la pertenencia a instituciones religiosas genera una actitud estigmatizante hacia las sustancias y por

su discurso prohibicionista sea más difícil encontrar creyentes practicantes que declaren consumo de cannabis.

O sea, podemos establecer que cuanto menor pertenencia institucional a una religión hay mayor consumo de cannabis, pero esto no quita que haya un alto uso espiritual (55,9%) y meditativo (47,8%) del cannabis. Dado que la matriz secularizada y laica del Uruguay retira lo religioso del espacio público, también encontramos dificultad de ver o reconocer el uso espiritual del cannabis.

Otro elemento interesante es que la Ley no es percibida aún como efectiva en su impacto del combate al narcotráfico, tampoco que esto haya disminuido la oferta de otras drogas sintéticas (pasta base, cocaína).

La encuesta brinda una imagen crítica sobre la percepción del trabajo de las instituciones públicas, ubicando a la Junta Nacional de Drogas con un rol débil en la aplicación de la nueva ley y en el caso del IRCCA (Institución de Regulación y Control del Cannabis) la mayoría de los encuestados no tiene información.

La encuesta arroja una mirada fuertemente medicalizada sobre el consumo de drogas, el 47% cree que es un problema de salud pública, aunque esto no se condice con la respuesta del Estado a la temática. Ya que el sistema de salud no llega a atender integralmente a la mayoría de personas que tienen un uso problemático de pasta base por ejemplo, que es la droga que genera mayores dificultades en términos de relacionamiento e integralidad de los sujetos.

Ahora en este punto se abre una pregunta compleja ¿Qué rol están jugando los grupos religiosos en la atención de las personas con uso problemático de sustancias?

Las ONG religiosas están jugando un papel crucial en este tema, ya que en términos cuantitativos logran atender a miles de personas.

Sin discutir el contenido de la propuesta ambulatoria estatal y religiosa, el caso más paradójico se da en la comparación de la capacidad de atención del Portal Amarillo que atiende mil personas por año y Beracca que tiene más de mil camas diarias.

Sería importante dar un espacio para debatir cómo se inscribe o no esta participación de ONGs como Beraca y Remar en las políticas sobre regulación de drogas en el Uruguay. Así mismo cuál es el trabajo y el impacto de las comunidades terapéuticas que atienden cientos de personas, incluso algunas menores de edad y en convenio con el Estado.

La ley hasta ahora no ha logrado involucrar en el proceso de regulación y legalización a todos los cultivos existentes (24,7% proviene de cultivo sin registro) y tampoco ha logrado desalentar la compra de buena parte del mercado del cannabis (19% compra en el mercado negro).

Por último, un impacto que poco a poco se percibe es que aumenta la aceptación social del uso del cannabis (entre el 44% y el 71% del entorno del consumidor no lo han discriminado de ninguna forma por su uso) y ha disminuido levemente la criminalización del uso, aunque el vínculo con la "Ley" sigue siendo un tema no del todo laudado.

### 3.4. BREVES REFERENCIAS A LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS EN URUGUAY. UNA VENTANA DE OPORTUNIDADES PARA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE DROGAS.

por Martín Fernández Chiossoni

“Ahora bien, si Anslinger pudo librar una guerra contra las drogas –y hacer lo que hizo- fue precisamente porque estaba reaccionando a uno de los miedos que sentía el pueblo americano. Y es que uno puede ser un magnífico surfista, pero siempre necesita olas de gran altura. La ola de Harry fue el pánico racial.”

Johann Hari

#### CONTEXTO DE LA SANCIÓN DE LA LEY.

Con la sanción de la ley 19.172 en diciembre de 2013 se puso fin al largo proceso de sanción de la ley que regula el mercado de cannabis en Uruguay, pero se dio comienzo a otro largo y -quizás más- desafiante proceso; el de la implementación de la nueva política en torno al cannabis.

Es posible enfocarse en algunas de las múltiples dimensiones y potencialidades de cambio que impulsa la ley y sin lugar a dudas la dimensión y el enfoque de derechos en la política de drogas parece ser un camino a recorrer.

Es claro que es una ventana de oportunidades al cambio en la política global, gobernada por “los guardianes de los tratados” pero el desafío está en generar las condiciones socio culturales para que a través de un nuevo ordenamiento jurídico- institucional se transiten caminos alternativos al enfoque bélico prohibicionista.

La guerra contra las drogas en el banquillo de los acusados. Enjuiciando al prohibicionismo.

El prohibicionismo es una política que basándose en la explotación de los espacios paranoicos respecto de sujetos y sustancias, construye una imagen distorsionada y prejuiciosa de quienes usan esas sustancias y que declarándole la “guerra a las drogas” ha intentado

una y otra vez de imponer su mirada mediante una profusa institucionalidad, legislación y burocratización internacional.

El prohibicionismo como forma de afrontar la problemática de algunas sustancias comienza a principios del siglo XX y culmina su proceso de fortalecimiento y se consolida en la década del 70, pese a haber mostrado un fracaso rotundo en la aplicación de la llamada “*ley seca*”; aquella política llevada a cabo en EEUU para la prohibición del alcohol.

En efecto es una política que generó debilitamiento de las estructuras gubernamentales, por la aparición de un fenómeno prácticamente inexistente hasta la época, el crimen organizado como producto de la prohibición. A su vez, una política que generó riesgos a la salud pública por la clandestinidad de muchas de las “destilerías” en las cuales se procesaba el alcohol de mala calidad.

El desmantelamiento de 100 años de enfoque prohibicionista, acuñado y enraizado a nivel planetario es el mayor desafío, no pudiendo aún referirnos a “herencia prohibicionista” ya que el prohibicionismo en su concepción geopolítica, legislación e institucionalidad, aún goza de buena salud, aunque ha comenzado a debilitarse y perder legitimidad.

Ésta pérdida de legitimidad está vinculada a los costos asociados a la “*guerra contra las drogas*” que el Presidente Nixon espetara al mundo y el mundo aceptara mansamente con contadas excepciones.

Estos costos conforman un amplio abanico que van desde el debilitamiento del estado de derecho hasta la muerte de millones de personas, pasando por falta de acceso a derechos como salud, educación y justicia.

Ahora bien, no solo las fuerzas de seguridad o la lógica y prácticas *narco* (éstas si son herencias y consecuencias directas del prohibicionismo) causan la muerte de personas, sino todas aquellas veces que un juez, fiscal, médico, enfermero, maestro, profesor, asistente social o cualquier actor social, encarcela, discrimina,

expulsa y no brinda un trato digno a quien usa sustancias los coloca en una situación de extrema vulnerabilidad cercana a la muerte reforzando una visión estereotipada de aquel que no tiene palabra, el a-dicto.

## **EL MODELO DE LA REGULACIÓN, DE LAS VÍAS DE ACCESO Y LA EXISTENCIA DE REGISTRO DE ACTIVIDADES.**

El modelo de la regulación que se implementa en la ley, en palabras del profesor Uprimny, podría encuadrar en aquella estrategia que se implementa con "...el fin de reducir los daños y efectos perversos de la prohibición en términos de violencia, corrupción, erosión del respeto a la ley y afectación de los derechos de la persona, es indispensable ampliar o generalizar las estrategias de reducción del daño, por lo cual es necesario despenalizar y regular también la producción y la distribución de todas las sustancias psicoactivas"

Y es que Uruguay de alguna manera intentó regular de manera integral todas las actividades vinculadas a cannabis -psicoactivo, medicinal e industrial- experiencia inédita hasta ese momento en el mundo ya que era el primer país que lo hacía.

De radical importancia es la visión reguladora de la ley, su intención manifiesta de *humanizar* la mirada estatal a los usuarios a la vez que descriminalizar las actividades vinculadas al uso de cannabis, estableciéndose competencias administrativo-sancionatorias para el organismo regulador, más que continuar en la criminalización de usuarios de cannabis.

En nuestro país, desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, se puede llegar a la conclusión que el modelo de regulación alcanzado surgió como consecuencia de una fuerte decisión política por parte del Ejecutivo de la época, y un fuerte debate en el seno del Parlamento, que culminó con la sanción de ley 19172, un texto que se fue acordando en función de alcanzar las mayorías políticas para la aprobación.

Con carácter general ésta ley, no solamente se preocupó por generar un modelo alternativo al que existía en relación al cannabis sino también de dotar a la ley de institucionalidad y recursos mediante la

creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis.

Dicho Instituto, es el encargado de la implementación de los principales cometidos que la ley le asigna; la organización de registros, la reglamentación de la ley, la reglamentación de los usos recreativo, medicinal e industrial de cannabis y la consolidación de un marco administrativo de actuación intergubernamental.

Con gran esfuerzo y con escasos recursos para su instalación, el IRCCA, fue dictando la reglamentación y organizando los distintos registros y la forma en la que se relacionaría con los distintos Ministerios involucrados.

Con el nuevo marco legal e institucional en consecuencia, se generan tres mecanismos de acceso seguro al cannabis, el autocultivo, la pertenencia a un club de membresía, la compra en el sistema de establecimientos farmacéuticos.

Y, por otra parte, la legislación brinda una definición de lo que se "considera" cannabis como objeto material de la ley lo que delimita y circunscribe la discrecionalidad y arbitrariedad judicial y administrativa.

En primer lugar, la regulación del autocultivo se hacía imperiosa ya que los autocultivadores con el anterior régimen jurídico penal se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad al sistema penal. En efecto aquel que tuviera en su poder para consumo una "cantidad razonable" podía verse exonerado de castigo.

Pero en general, en nuestro país, el sistema penal -policía, fiscales y jueces- confundían autocultivo con narcotráfico y actuaban severa y arbitrariamente encarcelando personas que cultivaban en ejercicio de su derecho constitucional al uso de sustancias.

Mediante la modificación introducida por la ley, quedan amparadas en la ley, las actividades de plantación, cultivo y cosecha doméstico para uso personal de hasta seis plantas hembras o su producido pudiendo alcanzar los 480 grs. anuales.

En segundo lugar, el acceso al cannabis mediante la pertenencia a

un club de membresía, el cual mediante obtención de la forma jurídica de asociación civil y autorización del IRCCA, puede tener entre 15 y 45 socios, respetando la sistemática cuantitativa de la regulación al establecer una cantidad máxima de 99 plantas (de las definidas anteriormente como objeto material) y en consecuencia cantidad máxima anual por socio de 480 grs.

En tercer y último lugar, el acceso al cannabis a través del circuito de establecimientos farmacéuticos.

Ésta modalidad, ha sido la que más se ha tardado en desplegar ya que a grandes rasgos podemos señalar que implicaba varios pasos y decisiones de política pública y atravesó además un cambio de gobierno, que si bien fue una sucesión en el gobierno del mismo partido, asumieron otras autoridades con otras visiones y prioridades.

Recientemente se han adjudicado a dos licenciatarios los permisos de cultivo para proveer al sistema de farmacias los cuales expendirán cannabis psicoactivo con los límites establecidos en la ley.

En ésta modalidad acceden aquellos usuarios que no desean pertenecer a un club de membresía o cultivar para su uso y pueden comprar hasta 40 grs mensuales.

Ésta cantidad, es la que viene a ser considerada por la ley "razonable" para ser portada por parte de los usuarios y en consecuencia establece un límite para la acción del sistema penal, eliminando inconsistencias del sistema legal anterior, que permitía el uso, pero criminalizaba las formas de acceso.

El acceso es previo registro, y mediante un **software** se protegen los datos sensibles del usuario, protegiéndose la identidad vinculándose solamente un número a la cantidad que ya se ha comprado hasta llegar al límite de 40 grs. mensuales ya expresados.

Es importante señalar que sin bien los criterios cuantitativos expuestos son un límite para la arbitrariedad estatal, el hecho de encontrarse por encima de ellos de ninguna manera significa estar cometiendo un ilícito penal siempre que las cantidades (aunque sean superiores a las legalmente establecidas) estén destinadas para el

uso personal, disparándose los controles propios del derecho administrativo sancionatorio cuyo aplicador es el IRCCA.

Por otra parte y como se mencionara anteriormente, la ley generó un sistema de registro para las diversas actividades vinculadas al cannabis.

A su vez, los datos que ahí se consignan tienen el carácter de dato sensible por lo que solo es posible acceder a ellos en mérito de una resolución judicial fundada poniendo a resguardo los datos que se recogen para la actividad.

Si bien, tal como se ha señalado por parte de críticos del "registro", existe una disparidad entre las exigencias para acceder por ejemplo al alcohol y al cannabis, es ocioso detenerse en el control internacional del cannabis y su dimensión geopolítica, y lo importante que es para la implementación exitosa de la política que no salga por vías clandestinas cannabis plantado y cosechado en el país.

Ambos son importantes desafíos en la dimensión internacional de la implementación de la política, por lo que en puridad el registro termina siendo una verdadera concesión de derechos a la implementación de una política alternativa al control criminalizante de los usuarios.

## **CONSIDERACIONES GENERALES A PARTIR DE LA ENCUESTA REALIZADA.**

Tal como muestran algunos resultados de la encuesta realizada son incipientes los impactos de la política, siendo aún prematuro evaluar genéricamente el desempeño de la misma. Pero es importante por ejemplo el dato en cuanto a percepción de la efectividad de la ley y su avance, superándose el 66% de la muestra y también el conocimiento de la normativa.

En el ámbito institucional, las respuestas brindadas indican la percepción de cierta debilidad en cuanto a la conformación del IRCCA y sobre el papel que ha desempeñado la Junta Nacional de Drogas en la implementación de la ley.

A su vez, con relación al registro surge un alto índice de participación en el mismo, lo que permite arribar al menos a dos conclusiones; algunos sectores de usuarios desconfían de la herramienta y es absolutamente vital reforzar el instrumento ya que el registro es un pilar importante en la política desplegada.

Por otra parte surge de varias respuestas que, mayoritariamente, se comienza a independizar o disociar las actividades vinculadas al cannabis como el uso, cultivo y producción de actividades ilícitas o delictivas.

La dimensión sanitaria, surge curiosamente indicando algunas contradicciones entre el alto valor que se le asigna a los aspectos medicinales del cannabis y la forma en que es más usado, que continúa siendo en forma de cigarrillo, es decir mediante combustión que justamente es la forma más perjudicial en cuanto a las vías de consumo.

Evidentemente los mayores desafíos se encuentran en la implementación de la ley. En una implementación que dé cuenta de las particularidades territoriales y que la dimensión de enfoque de derechos que ha impulsado la ley 19172 y su reglamentación transversalice los terrenos de la justicia, la salud y la educación. La ley y la reglamentación por sí solas no son suficientes -aunque si condición necesaria- para que opere un cambio de paradigma en cuanto al enfoque bélico predominante en el modelo prohibicionista.

Los efectos de la guerra siempre son devastadores. En la actualidad seguimos sufriendo las consecuencias de la guerra contra las drogas y es hora de consolidar políticas alternativas que tengan énfasis en los derechos humanos y coloquen en el centro de sus preocupaciones a las personas y no a los intereses geopolíticos de países centrales o grupos criminales.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

BARDAZANO GIANELLA, *"Se presume culpable. Sobre la justificación de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del decreto ley 14.294 en su redacción dada por la ley 17.016."* Aporte Universitario al Debate Nacional sobre drogas. Ed. CSIC UDELAR 2012.

JELSMA, MARTIN, *Los guardianes de los tratados en apuros.* Disponible en [www.tni.org](http://www.tni.org)

HARI JOHANN, (2015) *Tras el grito.* Trad María José Viejo Pérez, Paidós, Barcelona España.

UPRIMNY RODRIGO, *Drogas Derecho y Democracia* disponible en: [www.mamacoca.org](http://www.mamacoca.org)

# 4. CONCLUSIONES

Luego del estudio de bibliografía más relevante producida en Uruguay respecto a la regulación del cannabis, luego de las observaciones directas, las entrevistas y el sondeo en facebook, se puede concluir que

A dos años de la aprobación de la Regulación de la Cannabis en Uruguay los resultados de la aplicación de la misma son modestos, la percepción de la efectividad de la ley y su avance se destacan a pesar de existir una percepción de continuidad sostenida de la presencia del narcotráfico.

Por otra parte, es visible el inicio del debilitamiento de las viejas estructuras vinculadas al cultivo, producción y distribución ilícita de cannabis, haciendo desaparecer a ciertos sectores del mercado negro. Pero al mismo tiempo los vacíos de la ley, como el no abrir el mercado interno a emprendimientos locales y cooperativas, o como dejar al turismo cannábico al margen de la actual normativa, han contribuido a la creación de un nuevo mercado negro muy lucrativo. Lo que implica una pérdida importante en recaudación fiscal y disminuye fuertemente la efectividad del control de calidad del cannabis en el mercado, tomando en cuenta que gran parte de ese mercado negro emergente manifiesta su descontento por no ser incluidos en la legislación actual.

Durante el periodo de estudio se ha observado cómo múltiples agrupaciones y activistas cannábicos han mutado abandonando las posturas políticas e ideológicas que marcan al movimiento cannábico a nivel internacional en la promoción de políticas públicas de reducción de daños, gestión de riesgos y defensa de derechos y libertades individuales, convirtiéndose en una especie de apéndice para el pujante mercado negro de cannabis de alta calidad.

El aumento en la disponibilidad de cannabis no ha sido el adecuado/suficiente para la demanda local, lo que ha creado una mayor estratificación del acceso, siendo los de menor recursos económicos y/o

turistas desinformados quienes siguen consumiendo y sostienen el mercado de marihuana prensada de Paraguay que a su vez es distribuido a través del narcomenudeo en los circuitos turísticos a través de vendedores informales.

La disponibilidad de tratamientos medicinales a base de cannabis sigue siendo restringido para los pacientes interesados en estos tratamientos, con algunas excepciones donde se ha autorizado la compra de medicamentos a base de cannabis importados de California y Colorado en su mayoría.

Siendo aún prematuro evaluar generalmente el desempeño de la ley debido al ritmo del sistema burocrático y el escaso apoyo a las instancias competentes, se ha traducido en una percepción de debilidad en cuanto a la conformación del IRCCA y sobre el papel que desempeña la Junta Nacional de Drogas en la implementación de la nueva legislación.

La desconfianza al sistema de registro sigue siendo uno de los mayores retos a superar, muy a pesar de representar el principal instrumento de aplicación de la actual política. El mercado negro se reducirá a medida que la venta en farmacias sea efectiva y en la medida que la actual ley se ajuste a las necesidades de la población y se ajuste a las mutaciones del mercado para garantizar su control real.

Se insiste en la necesidad de profundizar conocer mejor las alternativas que existen a las políticas de drogas respectivas vigentes en el resto de América Latina.

Se sugiere a las y los lectores que aprovechen los trabajos y publicaciones que en este informe se mencionan (y a los cuales se ofrece acceso directo) pues sus contenidos son elementales y muy útiles para el debate, monitoreo y evaluación de la implementación las políticas de drogas.

# 5. BIBLIOGRAFÍA

## General:

1. ANDER EGG, Ezequiel. *Técnicas de investigación social*. Ed. Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires, 1993.
2. ROJAS Soriano, Raúl. *Métodos para la investigación social*. Una proposición dialéctica. Plaza y Valdés Editores, México, 2002.
3. CICAD/SSM/OEA. "Elaboración de diagnósticos locales sobre la problemática del consumo de drogas. Guía metodológica". EEUU, 2011.
4. NIÑO, Catalina y Mathieu, Hans (Editores) *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. FES-Seguridad, Bogotá, 2013. <http://esiglesia.org/wp-content/uploads/2013/09/10032.pdf>

## Uruguay / Local:

1. AA.VV. ProDerechos. Collazo, D. (Coord.) *Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de Marihuana*. Estuario Ed., Montevideo, 2014.
2. AA VV. *Módulo sobre Cannabis*: Encuesta continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas. FESUR. Montevideo, mayo 2015. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11603.pdf>
3. Decreto 120/2014 Reglamento de la ley 19.172 <http://www.ircca.gub.uy/decretos/>
4. GARAT, Guillermo. *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. FESUR, Montevideo, 2013. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>

5. GARAT, Guillermo. *Marihuana y otras yerbas*. Sudamericana. Montevideo, 2012.
6. Ley N°19.172 <http://www.ircca.gub.uy/leyes/>
7. Protocolo de Actuación Policial sobre Ley de Marihuana y sus derivados <http://www.ircca.gub.uy/protocolos/>
8. IRCCA - Guías del Instituto de Regulación y Control del Cannabis <http://www.ircca.gub.uy> Guía para el registro de autocultivadores y clubes de membresía; Guía para cultivo doméstico; Guía de condiciones mínimas para la habilitación de clubes de membresía; Guía para la elaboración del plan de producción de cannabis.
9. VIDART, Daniel. *Marihuana, la flor del cáñamo*. Un alegato contra el poder. Editorial B. Montevideo, 2014.

# 6. ANEXOS. INSTRUMENTOS PARA EL ESTUDIO.

1. Datos preliminares del sondeo
2. Ley N°19.172 <http://www.ircca.gub.uy/leyes/>
3. Decreto 120/2014 Reglamento de la ley 19.172 <http://www.ircca.gub.uy/decretos/>
4. Protocolo de Actuación Policial sobre Ley de Marihuana y sus derivados <http://www.ircca.gub.uy/protocolos/>
5. Guías del Instituto de Regulación y Control del Cannabis - IRCCA - <http://www.ircca.gub.uy>
  - Guía para el registro de autocultivadores y clubes de membresía;
  - Guía para cultivo doméstico;
  - Guía de condiciones mínimas para la habilitación de clubes de membresía;
  - Guía para la elaboración del plan de producción de cannabis.
6. Posición de Uruguay ante UNGASS 2016: ejes para un enfoque integral de las políticas de drogas. 20.08.2015. Presidencia de la

- República Uruguay. [http://infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy\\_ungass\\_2016\\_esp-eng.pdf](http://infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uy_ungass_2016_esp-eng.pdf)
7. Módulo sobre Cannabis: Encuesta continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11603.pdf>
  8. Estrategia para la Evaluación de Resultados y Monitoreo de Implementación de la Ley N° 19.172. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11601.pdf>
  9. Evaluación y Monitoreo de la Regulación del Mercado de Cannabis en Uruguay; una propuesta conceptual y metodológica. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11600.pdf>
  10. Percepciones institucionales sobre los alcances de la Implementación de la Ley de Regulación de la Marihuana. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11602.pdf>
  11. Un siglo de políticas de drogas en Uruguay. Guillermo Garat, 2013. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>

**ESTE ESTUDIO OBSERVA Y ANALIZA ELEMENTOS SOBRE LOS EFECTOS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 19.172 QUE REGULA EL CANNABIS EN URUGUAY. OFRECE UN PANTALLAZO DEL PROCESO QUE LLEVÓ A LA INNOVADORA LEY Y SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL, A DOS AÑOS DE LA APROBACIÓN DE LA LEY. LA INFORMACIÓN OBTENIDA A TRAVÉS DE VOCES LOCALES INVOLUCRADAS DIRECTA O INDIRECTAMENTE CON EL PROCESO QUE HA LLEVADO A LA REGULACIÓN EN ESTE PAÍS, HACIENDO ÉNFASIS EN ESTE INFORME EN SUS OPINIONES SOBRE LA LEY Y SUS CONSECUENCIAS EFECTOS, EL CONSUMO DE CANNABIS Y LA SEGURIDAD, ENTRE OTROS.**

**SE OBTUVO LA INFORMACIÓN DE ENTREVISTAS DIRECTAS A INFORMANTES CLAVE Y UN SONDEO EN LA RED SOCIAL FACEBOOK, INCLUYENDO LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS COMO HERRAMIENTAS ÚTILES EN LA INVESTIGACIÓN. SE DESTACAN REFERENCIAS A LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS EN URUGUAY, ENTENDIDA COMO UNA VENTANA DE OPORTUNIDADES PARA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE DROGAS. ADEMÁS REÚNE Y OFRECE ACCESO DIRECTO EN LOS ANEXOS A UNA SERIE DE DOCUMENTOS DE ESTUDIO INDISPENSABLES OBLIGATORIO PARA EL TRABAJO EN LA REFORMA A LAS POLÍTICAS DE DROGAS VIGENTES EN EL RESTO DE AMÉRICA LATINA.**