

# Drogas ilícitas y narcotráfico

---

## Nuevos desarrollos en América Latina

---

Editores | Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Marie-Christine Fuchs

Alemania - Kai Ambos / Argentina - Esteban Mizrahi / Argentina - Noelia Núñez / Brasil - Fabíola Girão Monteconrado, Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Marcos Zilli / Colombia - Alejandro Aponte / Colombia - Luis Felipe Cruz, Sergio Chaparro, Rodrigo Uprimny / Costa Rica - Alfredo Chirino Sánchez / Chile - José Luis Guzmán / Ecuador - Ramiro García Falconí / El Salvador - Jaime Martínez / España - Alicia Gil Gil / Guatemala - Julio Cordón / Italia - Emanuela Fronza / México - Javier Dondé / México - Gustavo Fondevila / Paraguay - César Alfonso / Perú - Dino Carlos Caro / Perú - Salvador Herencia Carrasco / Perú - Ricardo Soberón / Uruguay - Pablo Galain Palermo / Venezuela - Juan Luis Modolell /



# EL MODELO URUGUAYO DE REGULACIÓN DEL CANNABIS

## CUESTIONES JURÍDICAS Y DE GEOPOLÍTICA

---

*Pablo Galain Palermo*

**RESUMEN.** Uruguay es el primer país del mundo que, sin haber abandonado las convenciones internacionales, ha regulado el mercado de cannabis para instaurar un monopolio estatal de producción, distribución y venta. Esta política de drogas desafía y pone en aprietos al sistema de prohibición propuesto desde la ONU para toda la comunidad de naciones. Este artículo analiza si dicha política de drogas, basada en la reducción de daños, significa un cambio de paradigma en la materia, tanto a nivel normativo como geopolítico.

**Palabras clave:** cannabis, mercado, regulación, reducción de daños, salud pública, seguridad.

**ABSTRACT.** Uruguay is the first country in the world that, without having abandoned international conventions, has regulated the cannabis market in order to establish a state monopoly over production, distribution and sales. This drug policy challenges and creates a predicament for the system of prohibition proposed by the UN for the entire community of nations. This article analyzes whether such a drug policy, based on harm reduction, represents a paradigm shift on the matter, at both a normative and geopolitical level.

**Keywords:** Cannabis, market, regulation, harm reduction, public health, security.

### Introducción

El cannabis es la droga de mayor consumo en el mundo, alcanzando en 2014 la cifra de 183 millones de usuarios.<sup>1</sup> En Uruguay hay una cifra de usuarios cercana al 23%

---

<sup>1</sup> UNODC, *Informe mundial sobre las drogas. Resumen ejecutivo*, Viena, 2016, pp. X y XII. Según este informe, 1 de cada 20 adultos consumió una droga durante 2014. A su vez, según indica el número de incautaciones (parámetro

de la población<sup>2</sup> (aproximadamente 161.000 personas),<sup>3</sup> de los cuales un 16,7% de los consumidores frecuentes ha experimentado un uso problemático,<sup>4</sup> evidenciando un aumento constante de consumo en los jóvenes.<sup>5</sup>

El 20 de diciembre de 2013, por medio de la Ley 19.172, Uruguay fue el primer país en regular todas las etapas de producción del cannabis, desde la plantación hasta la venta al público, para uso recreativo, medicinal e industrial.<sup>6</sup> Esta ley supone un desafío al sistema internacional al que Uruguay adhiere, porque podría abrir una grieta en la política criminal de prohibición sobre la que se asienta la comunidad de naciones. Sin embargo, el modelo uruguayo no supone un cambio de paradigma en la política internacional sobre las drogas consideradas ilícitas, pues no rompe con el modelo prohibicionista sino que –permaneciendo dentro de esta lógica– regula fuertemente el mercado de cannabis, al aplicar junto a lo punitivo una política de reducción de daños por tratarse de una sustancia cuyo consumo causa riesgos tolerables desde la perspectiva de la protección de la salud de la población. La regulación está en sintonía con el sistema internacional: mantiene la prohibición, pero admite circunstancias de excepción en las que el derecho penal se abstiene de intervenir cuando la actividad se desarrolla dentro

---

de medición seguido por la ONU), el cannabis es la droga que más se trafica a nivel planetario.

2 La población total de Uruguay es de apenas 3.419.516 personas, según el censo de 2014 del Banco Mundial (citado en: Iepes, *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 19.172*, Montevideo, 2016, p. 10. Disponible en: <http://esiglesia.org/wp-content/uploads/2016/01/Investigacion-Uruguay.pdf>). Según la VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Droga de 2016: “El 23,3% de las personas entre 15 y 65 años ha probado marihuana alguna vez en su vida. De esta forma se marca un aumento de tres puntos porcentuales respecto de la medición anterior, del año 2011” (OUD y JND, *VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas, 2016*, 2016, p. 13. Disponible en: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/201609\\_VI\\_encuesta\\_hogares\\_OUD\\_ultima\\_rev.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/201609_VI_encuesta_hogares_OUD_ultima_rev.pdf)).

3 OUD y JND, *ibid.*, p. 63.

4 *Ibid.*, p. 14.

5 La V Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media de 2011 dice: “Pero el consumo de marihuana presenta características que alertan de riesgos importantes. Con un crecimiento casi constante de su prevalencia de consumo, ya sea experimental, ocasional o frecuente desde el año 2003, la marihuana es por amplio margen la sustancia ilegal más consumida por los estudiantes de enseñanza media. Un importante 12% declara haber consumido alguna vez en los últimos 12 meses, pero este porcentaje se eleva al 20% cuando hablamos de jóvenes de 17 años y más” (Observatorio Uruguayo de Drogas y Junta Nacional de Drogas, *V Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media de 2011*, 2012a, p. 65. Disponible en: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/ENCUESTA%20NACIONAL%20DE%20DROGAS%20Uruguay.pdf>).

6 Téngase en cuenta que el cannabis que ofrecerá el Estado uruguayo, mediante aproximadamente más de 50 farmacias, contendrá no solo THC (elemento psicoactivo) sino también CBD (elemento curativo), lo que hace que el producto ofrecido para uso recreativo también contenga elementos curativos cuyo efecto se puede potenciar mediante usos alternativos a la combustión. Esta no es una cuestión menor, pues el *dominio* sobre las *autorizaciones* para la comercialización de productos que combinen estos elementos ha estado en los últimos años en manos de determinadas agencias estatales o directamente de la industria medicinal y farmacéutica. El uso medicinal y el industrial pueden llegar a ser el factor legitimador de una política reguladora que permita ingresos suficientes al Estado uruguayo para realizar los controles administrativos y sanitarios necesarios para garantizar una política de reducción de daños exitosa en cuanto al uso recreativo. Todo indica que los distintos usos del cannabis deberán ser considerados de forma complementaria al momento del análisis del éxito o fracaso de la política de drogas.

de la regulación dispuesta para la producción y el acceso al cannabis, cuyo consumo en Uruguay es lícito desde 1974, cuando el país adhirió al sistema internacional de control.

Este trabajo, por un lado, realiza un análisis normativo del modelo de regulación propuesto por Uruguay y, por otro, menciona algunos aspectos sociológicos y geopolíticos de la política pública a la que se afilia el modelo uruguayo.<sup>7</sup> Por último, se analiza brevemente el documento final de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ungass) 2016 sobre Drogas, y se mencionan las cuestiones abiertas del sistema de regulación del mercado de cannabis a más de tres años de la sanción de una ley que rompe con el discurso monolítico y con el consenso que desde Viena se quiere imponer (no solo a los Estados sino también a todas las oficinas que integran el sistema de las Naciones Unidas) por parte de los órganos internacionales de control de drogas.

## 1. Políticas públicas sobre drogas y la lucha por el control de los mercados

El concepto utilizado por el sistema internacional en las convenciones sobre drogas no es puramente científico sino que debe considerarse una definición o construcción política.<sup>8</sup> El hecho de que se trate de una cuestión política permite decidir pragmáticamente el modo de tratamiento para los problemas del consumo, que según los intereses históricos dominantes pueden ser considerados como un problema administrativo (de salud pública) o como un problema de la administración de justicia penal.<sup>9</sup> Desde un punto

7 De forma difícil de explicar, a más de tres años de aprobada la ley, el Gobierno uruguayo no ha sido capaz (o no ha tenido voluntad política) de poner en funcionamiento el sistema de venta monopólica a través de las farmacias. La prensa habla incluso de fracaso del sistema ("Fracaso de la marihuana legal", *El Observador*, 3 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/fracaso-la-marihuana-legal-n993869>). En febrero de 2017, de visita por Alemania, el presidente Tabaré Vázquez (fuerte opositor al consumo de tabaco y de cannabis) ha dicho que la venta de cannabis se hará efectiva a mediados de 2017 ("Vázquez en Alemania: 'Sobre mitad de año' empezará la venta de marihuana en farmacias", *El Observador*, 7 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/vazquez-alemania-sobre-mitad-ano-empezara-la-venta-marihuana-farmacias-n1028933>). El mismo día en que se difundió esta noticia, desde el sector de los cultivadores se dijo: "El año pasado dijeron lo mismo. Esta es la tercera vez que dicen que va a estar, supongo que ahora tendrán stock, pero hay que ver todo el tema de las farmacias [...] Demoraron 9 años en sacar la ley, no van a demorar un año en preparar los terrenos y cultivar y afinar toda la normativa" ("Desde el Movimiento de Liberación del Cannabis toman con cautela el anuncio de Vázquez", *Montevideo Portal*, 8 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Desde-el-Movimiento-de-Liberacion-del-Cannabis-toman-con-cautela-anuncio-de-Vazquez-334191>).

8 Como se trata de una cuestión política, los factores relacionados con el consumo (patrones de consumo) y sus formas de acceso deberían ser considerados al momento de diseñar la política pública. Como se reconoce en el modelo uruguayo: "El fenómeno del consumo de drogas es complejo y cambiante. Eso implica que las soluciones pueden tener que cambiar con ellas" (Junta Nacional de Drogas, Observatorio Uruguayo de Drogas y Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones, *Informe 2007. Situación y tendencia del consumo de drogas en Uruguay*, Montevideo, 2007, p. 11. Disponible en: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/anuario\\_final\\_2007.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/anuario_final_2007.pdf)).

9 Pablo Galain Palermo, "¿Reglamentar o prohibir? Cuestiones abiertas ante la regulación jurídica del cannabis en Uruguay", *Revista Penal*, núm. 34, julio de 2014, pp. 34-53; "¿Existe un nuevo modelo de regulación jurídica del canna-

de vista político, se han diseñado dos grandes modelos para hacer frente al problema de la droga:<sup>10</sup> a) el modelo prohibicionista<sup>11</sup> liderado por el Gobierno federal de Estados Unidos,<sup>12</sup> y los órganos supranacionales relacionados con la ONU como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)<sup>13</sup> y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)<sup>14</sup> que ha confluído en

---

bis? Cuestiones abiertas ante la regulación jurídica del cannabis en Uruguay”, *Anatomia do Crime*, núm. 2, 2015a, pp. 55-84.

10 La literatura identifica cuatro modelos históricos de control sobre las drogas: a) un modelo de libre disponibilidad (siglo XIX); b) un modelo de control penal (comienzos del siglo XX); c) un modelo de regulación médica (segunda mitad del siglo XX), y d) un modelo de regulación de salud pública (a partir de las últimas décadas del siglo pasado) (Sandeep Chawla, “Multilateral drug control”, en Menno Vellinga (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*, Florida, University Press of Florida, 2004, p. 239).

11 El problema de la droga es una cuestión política que no requiere de definiciones conceptuales claras ni de diferenciación por sustancia o por los efectos en la salud, sino de la mera decisión de prohibir su producción y consumo. En el discurso prohibicionista no se necesita dividir analíticamente los distintos tipos de sustancias y sus efectos en los consumidores, en el discurso único la línea divisoria se demarca entre la droga permitida y la prohibida, por eso se clasifica de modo binario en listados que dividen entre sustancias legales y sustancias ilegales. El modelo prohibicionista se basa en las convenciones internacionales de 1961, 1971 y 1988, que pretenden prevenir el consumo de drogas ilícitas mediante la prohibición de todas las vías de acceso al producto, haciendo hincapié en el combate de la oferta.

12 La Drug Enforcement Administration (DEA) es la principal agencia federal responsable de la regulación de sustancias controladas y de aplicación de la Controlled Substances Act (CSA). Esto significa que quien libera una sustancia en la práctica, en Estados Unidos, es la oficina encargada de la guerra contra las drogas (Michael Levine, “La guerra de las drogas de los Estados Unidos: el gran fraude basado en la gran mentira blanca”, en L. Pantoja y L. Guridi (eds.), *Drogas, desarrollo y Estado de derecho*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995, pp. 223 y ss.; Ubirajara Ramos, *Tá todo o mundo engañado! Sobre a maconha e a política de guerra às drogas mundial*, Babecco, Olinda, 2014, p. 239).

13 La UNODC se basa en los efectos nocivos del cannabis sobre la salud: “Recent data on smoking cannabis clearly shows that it is unhealthy and dangerous. Cannabis use is linked to addiction, cognitive impairment, motor skills deficiency, respiratory, cardiovascular and mental health problems, and it has been shown to be particularly damaging to maturing brains. The international experience with increased emergency room admissions and treatment entrants represent the dangerousness of today’s highly potent cannabis, and its potential to greatly threaten both the public health and public safety” [Información reciente sobre el consumo de cannabis muestra claramente que es peligroso y nocivo para la salud. El uso de cannabis está asociado con la adicción, con el deterioro cognitivo, con deficiencias en las habilidades motoras, con problemas de salud respiratorios, cardiovasculares y mentales, y ha demostrado ser particularmente dañino para los cerebros en desarrollo. La experiencia internacional con el aumento de ingresos a las salas de urgencias y de participantes en tratamientos, son una muestra de la peligrosidad del cannabis altamente potente de hoy en día y de su potencial de amenazar gravemente la salud y la seguridad públicas. Traducción propia] (UNODC, *Cannabis. A short review*, Discussion Paper, 2012, p. 29. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/cannabis\\_review.pdf](https://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/cannabis_review.pdf)).

14 Sobre el papel desempeñado por la JIFE, ver Tom Blickman, Martin Jelsma y David Bewley-Taylor, *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*, Amsterdam, Transnational Institute, 2014, pp. 36 y ss.

una guerra contra las drogas,<sup>15</sup> y b) el modelo de legalización y regulación,<sup>16</sup> que abarca desde el desarrollo del uso medicinal del cannabis (paradigmático el caso del estado de California en Estados Unidos),<sup>17</sup> el desarrollo de la política de reducción de daños (liderada por la legalización de facto de Holanda,<sup>18</sup> pero también Suiza,<sup>19</sup> Portugal,<sup>20</sup> España,<sup>21</sup> entre otros países de Europa Occidental),<sup>22</sup> y el modelo que algunos denominan de tercera vía (que hoy aplican Uruguay y los estados de Colorado y Washington en Estados Unidos, a los que pronto se sumará Canadá).<sup>23</sup> El primer modelo se basa en un combate total contra el consumo y deja en manos de unos pocos el control sobre las formas de acceso a la planta con fines medicinales o farmacológicos,<sup>24</sup> mientras que el

15 Una de las consecuencias pretendidas es prohibir el acceso a las drogas para disminuir el consumo, objetivo que no se ha logrado en los últimos años, tal como reconoce la propia UNODC. En la Ungass de 1998, bajo el lema "Un mundo libre de drogas, ¡podemos hacerlo!", el director de UNODC instó a eliminar todos los cultivos de cannabis para el año 2008 (Xabier Arana, *Drogas, legislaciones y alternativas*, Donostia, Gakoa, 2012, p. 309). Una de las consecuencias no queridas de este modelo es que deja el abastecimiento, prohibido normativamente, en manos del mercado ilegal o negro y de los actores que organizada o desorganizadamente operan allí. Esta circunstancia conduce a que la calidad y el precio del producto prohibido sean decididos por quienes actúan por fuera de la ley y son destinatarios de todas las ganancias derivadas de la compra y venta (Armando Fernández Steinko, *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*, Madrid, Catarata, 2008). En un modelo de prohibición, el mercado ilícito no se comporta como otros mercados. El aumento de las interdicciones puede incrementar el precio de venta del producto pero no disminuye el consumo, porque los consumidores no siguen los mismos patrones que para los productos lícitos (Ernesto Samper, *Drogas. Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*, México, Debate, 2013, pp. 163 y ss.).

16 Jonathan Caulkins et al., *Marijuana Legalization. What everyone needs to know*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

17 "Medical Marijuana Identification Card Program". Disponible en: <https://archive.cdph.ca.gov/programs/MMP/Pages/default.aspx>; Cannabis Plus; "The medical use of cannabis in California", s. f. Disponible en: <http://cannabisplus.net/the-medical-use-of-cannabis-in-california/>; Patrick McGreevy, "California sets new rules for medical pot industry", *Los Angeles Times*, 9 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.latimes.com/local/political/la-me-pc-gov-brown-on-medical-marijuana-regulations-20151009-story.html>.

18 Robert MacCoun y Peter Reuter, "Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by analogy in the legalization debate", en Mangai Natarajan (ed.), *Drug Abuse: Prevention and Treatment*, vol. III, USA Ashgate, 2010, pp. 441 y ss.

19 Martin Killias y Marcelo Aebi, "The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland", *Crime Prevention Studies*, vol. 11, 2000, pp. 83-99.

20 Artur Domoslawski, *Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalizing Drug Use*, Lisboa, Open Society Foundations, 2011; Hannah Laqueur, "Uses and abuses of drug decriminalization in Portugal", *Law & Social Inquiry*, 2015.

21 José Arroyo y Tomás Hernández, *Harm reduction among drug users in Spain*, Luxemburgo, 2010. Disponible en: [http://ec.europa.eu/health/sites/health/files/sti\\_prevention/docs/ev\\_20101027\\_co02\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/sites/health/files/sti_prevention/docs/ev_20101027_co02_en.pdf).

22 Danilo Ballotta, Henri Bergeron y Brendan Hugues, "Cannabis control in Europe", en *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. A cannabis reader: global issues and local experiences*, vol. 1, Belgium, 2008, pp. 99 y ss.

23 Sobre la tercera vía, ver Cyrille Fijnaut y Brice de Ruyver, *The Third Way. A Plea for a Balanced Cannabis Policy*, Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2015, pp. 30 y ss.

24 En un primer momento, las sustancias psicotrópicas estaban reguladas en sus formas de venta al público, tanto para fines medicinales como recreativos. Distintas presiones de actores con intereses económicos en la explotación industrial y farmacológica de la planta de cannabis condujeron a la prohibición de su venta (y en muchos casos, de su consumo), recurriendo a variadas estrategias políticas, morales y religiosas para legitimar el uso del derecho penal para reprimir a los consumidores y sus abastecedores (Antonio Escotado, *Historia elemental de las drogas*, Barcelona, Anagrama, 2014). Las drogas pueden curar o dañar al mismo tiempo (son remedio y veneno), "pues dependiendo de conocimiento, ocasión e individuo lo uno se transforma en lo otro [...] La alternativa es instruir sobre su

segundo modelo parte de la diferenciación de las sustancias en “drogas duras” y “drogas blandas”, regulando el control de la producción y las vías de acceso de las últimas, tal como se ha hecho con el alcohol y el tabaco.<sup>25</sup>

El primer modelo parece ser funcional a los intereses de determinados actores legales, comerciales e industriales (entre otras industrias: la farmacéutica, la medicinal, las agencias de seguridad, la armamentística)<sup>26</sup> y de actores ilegales (principalmente: criminalidad organizada, funcionarios corruptos, grupos terroristas);<sup>27</sup> mientras que el segundo modelo<sup>28</sup> podría ser asociado a una mezcla de políticas de salud,<sup>29</sup> respeto de los derechos humanos e intereses estatales recaudatorios.<sup>30</sup> Entre ambos modelos, no obstante, hay lugares comunes en los que se mezcla la prohibición con la regulación.<sup>31</sup> Entre los matices o lugares comunes de ambos modelos puede ubicarse una *tercera vía* que incluya la regulación del mercado de drogas blandas como el cannabis y la intensificación de la lucha contra el narcotráfico de drogas duras como la cocaína, la heroína y el *crack*. Pero además, debe tenerse en cuenta que aun en un modelo regulado para un

---

correcto empleo o satanizarlo indiscriminadamente: sembrar ilustración o sembrar ignorancia” (p. 204). Este proceso ha sido denominado como una lucha del poder contra el saber (Daniel Vidart, *Marihuana, la flor del cáñamo. Un alegato contra el poder*, Montevideo, Ediciones B, 2014, pp. 215 y ss.).

25 Robin Room, “In thinking about cannabis policy, what can be learned from alcohol and tobacco?”, en *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. A cannabis reader: global issues and local experiences*, vol. 1, Bélgica, 2008, pp. 121 y ss.

26 Thomas Szasz, *Nuestro derecho a las drogas. En defensa de un mercado libre*, Barcelona, Anagrama, 2001, pp. 60 y ss.; Vidart, *op. cit.*, pp. 185 y ss.; Ramos, *op. cit.*, pp. 91 y ss.

27 Alain Labrousse, *Geopolítica de las drogas*, Montevideo, Trilce, 2011, pp. 65 y ss.

28 El modelo regulador procura una explicación más académica (y racional) del problema social de las drogas que admite que la *lucha contra el consumo problemático* de drogas se debe llevar a cabo principalmente mediante políticas sanitarias y no solo penales, para que los riesgos y daños derivados del consumo puedan ser reducidos. Un modelo regulador debe construir un nuevo concepto de *seguridad* que no pretenda negar la libertad de consumo sino que, por un lado, intente una protección efectiva de la salud pública garantizando al consumidor individual circunstancias de calidad y precio del producto mediante regulación y control y, por otro lado, brinde seguridad jurídica con una limitación clara a la intervención de la administración de justicia en cuanto a las cantidades permitidas para el acceso y posesión individual y grupal. La regulación permitirá formas jurídicas de resolución de los conflictos originados por la mala calidad u otras deficiencias del producto ofrecido por el mercado “oficial” de cannabis. De esta forma, se pretende reducir los índices de inseguridad y violencia asociados a la *comercialización* de la droga. El Estado que deberá invertir en estas garantías de calidad y seguridad del producto recibe como contrapartida el pago de impuestos por parte de quienes operan en el mercado regulado (que podemos denominar “blanco”). Una política sobre drogas no puede quedar únicamente librada a las fuerzas de la economía del mercado, sino que tiene que existir una política de control estatal que permita el recurso de las políticas públicas de sanidad. El mercado regulado debería recaudar impuestos para la prevención del uso abusivo, de forma que se ofrezca el mensaje de que el cannabis no es más aceptable cuando su consumo ha sido regulado que cuando era ilegal (Douglas McVay, “Marijuana legalization: The time is now”, en James Inciardi (ed.), *The Drug Legalization Debate*, London, Sage Publications, 1991, p. 153).

29 Catherine Cook et al., *The case for a harm Reduction Decade: Progress, potential and paradigm shifts*, London, The global state of harm reduction, 2016. Disponible en: [www.ihra.net](http://www.ihra.net).

30 Fijnaut y Ruyver, *op. cit.*, pp. 40 y ss. Sobre los beneficios de una política recaudatoria, ver Jonathan Caulkins et al., *Considering Marijuana Legalization. Insights for Vermont and Other Jurisdictions*, Santa Monica, California, RAND Corporation, 2015, pp. 75 y ss.

31 Marcelo Bergman, *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, pp. 26 y ss.

solo tipo de droga, como sucede en Uruguay, el derecho penal no desaparece de toda la cadena de producción y distribución, sino que permanece latente y se aplica para todos aquellos actores que actúan por fuera de la regulación, así se trate de usuarios y compradores o de productores y vendedores.

A pesar de la prohibición penal internacional y nacional de acceso a las drogas, el consumo ha ido en constante aumento.<sup>32</sup> La ONU considera que cerca de 27 millones de personas tienen problemas con el uso de drogas. Es difícil determinar cuál de los dos modelos es más exitoso en relación con la prevención del uso problemático y en cuanto a la protección del bien jurídico tutelado.<sup>33</sup> El indicador que se deberá tomar en cuenta para medir la eficacia de ambos modelos no debería ser una medición en el tiempo en el país que legaliza y regula el consumo, porque seguramente este seguirá la variable de crecimiento que también acontece en los modelos prohibicionistas,<sup>34</sup> sino que la medición tiene que ser comparativa entre el índice de crecimiento del consumo en uno y otro modelo.<sup>35</sup>

## 2. Criminalización del tráfico y de todas las etapas previas al consumo de drogas por exigencia de la normativa internacional

La política internacional en materia de drogas se rige hace más de medio siglo por convenciones internacionales acordadas según criterios políticos que, por un lado,

32 En su Reporte Mundial de 2015 la UNODC estima que a nivel mundial un total de 246 millones de personas de entre 15 y 64 años consumieron una droga ilícita en 2013.

33 En carta abierta el psiquiatra holandés Frederick Polak preguntó al jefe de la UNODC, Antonio María Costa: ¿por qué después de 30 años de reglamentación, entre los mayores de 18 años el nivel de consumo de cannabis era menor en Holanda que en otros países europeos afiliados a la guerra contra las drogas? (UNODC, Open Letter to Antonio María Costa, 6 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.encod.org/info/OPEN-LETTER-TO-ANTONIO-MARIA-COSTA.html>). Muchas son las preguntas que continúan abiertas, como: ¿Qué aumenta en mayor grado el riesgo para la salud pública, una política de prohibición que encarcele incluso a usuarios o una política de regulación y disminución de daños que ofrezca jeringas descartables para evitar el contagio de enfermedades como el VIH? Las evidencias sobre Holanda son enumeradas por aquellos que abogan por la legalización del mercado de cannabis (Ethan, Nadelmann, "The case for legalization", en Inciardi, *op. cit.*, p. 41; Mathias Broeckers, *Cannabis. Hanf, Hemp, Chavre, Cañamo*, Schweiz, Aaran, 2002).

34 Según la Quinta Encuesta Nacional de Hogares sobre consumo de drogas de 2011: "El consumo de marihuana continúa siendo el más extendido en la población luego del consumo de las drogas legales. El 20% de las personas de 15 a 65 años ha consumido marihuana alguna vez en su vida, en tanto un 8,3% declara que consumió la sustancia en los últimos 12 meses y un 4,9% en los últimos 30 días; de esta forma se observa un aumento significativo de la declaración del consumo de las tres prevalencias (vida, año y mes) respecto a la medición del año 2006 y una confirmación de la tendencia ascendente del consumo en la serie 2001-2011" (Observatorio Uruguayo de Drogas y Junta Nacional de Drogas, 5ª Encuesta Nacional de Hogares sobre consumo de drogas, 2012b, p. 25. Disponible en: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v\\_enc\\_hogares\\_2011.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v_enc_hogares_2011.pdf)).

35 Ver la Sexta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media de 2014 (jóvenes entre 13 y 17 años) que ha visto cómo se pasó de 3.798 casos en 2001 a 11.248 en 2014 (Observatorio Uruguayo de Drogas y Junta Nacional de Drogas, *Sexta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media de 2014*, 2015. Disponible en: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi\\_estudiantes\\_2014.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/vi_estudiantes_2014.pdf)).



desconocen la evidencia científica<sup>36</sup> y, por otro, no consideran las recomendaciones de los órganos supranacionales con competencia en cuestiones de salud.<sup>37</sup> Por una decisión exclusivamente política, el cannabis y su resina, así como los extractos y la tintura de la planta de cannabis están incluidos en las listas I y IV de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, en la que se ubican las sustancias más peligrosas para la salud.<sup>38</sup>

La normativa internacional persigue una política criminal de guerra a partir de la Convención de 1961 (con los protocolos de Ginebra de 1972 y de Viena de 1973), el Convenio de Viena sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, y la Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.<sup>39</sup> La lógica normativa actual no diferencia entre los tipos de drogas o entre usuarios, porque parte de la falacia de que cualquier consumidor tiende a *abusar* del consumo, de modo que todo consumo es problemático y puede derivar en adicción.<sup>40</sup> El objetivo del sistema, sin embargo, no es tanto proteger la salud, como controlar fuertemente la producción de las drogas mediante la prohibición, que se decide simplemente por la mera inclusión

36 Entre otras comisiones científicas contrarias a la prohibición que no fueron tenidas en cuenta, ver Comisión La Guardia (Academia de Medicina de New York), 1939; Estudio Científico Dr. Hollister (Palo Alto), 1967; Comisión de la Baronesa Wootton (Inglaterra), 1969; Comisión Le Dain (Relatoría sobre Uso Médico de las Drogas, Canadá), 1969-1972; Comisión Shafer (EE.UU.), 1971-1973; Comisión Pelletier (Francia), 1978; Comisión Baan (Holanda), 1976; (Vidart, Marihuana, la flor del cáñamo, *op. cit.*, pp. 211 y ss).

37 Como expresó en 2014 el Comité de Expertos en Farmacodependencia encargado, según las Convenciones de 1961 y 1971, del examen médico y científico de las propuestas de clasificación de las sustancias: "El cannabis y la resina de cannabis no se han sometido al examen científico del Comité de Expertos desde el examen efectuado por el Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones en 1935" (David Bewley-Taylor *et al.*, *La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU. Estrategias para la reforma*, junio de 2016, p. 4).

38 Ello no significa que el cannabis y su resina sean inocuos para la salud de los consumidores (Juan Ramón de la Fuente (coord.), *Marihuana y Salud*, FCE, México, 2015, pp. 121 y ss.). Ver que a partir de esa clasificación, las convenciones siguientes (1971 y 1988) construyen una definición formal de sustancia psicotrópica como: "cualquier sustancia, natural o sintética o cualquier material natural de las listas I, II, III o IV". Luego se agrega un aspecto material a la definición, como las "sustancias que pueden producir un estado de dependencia y estimulación o depresión del sistema nervioso central que tenga como resultado alucinaciones o trastornos de la función motora, o del juicio, o del comportamiento, o de la percepción o del estado de ánimo". Téngase en cuenta que el elemento central para considerar a una sustancia como psicotrópica no es material sino formal, pues muchas sustancias que producen los efectos enunciados no se incluyen en las listas I a IV que determinan la prohibición de las mismas.

39 Hans-Jörg Albrecht, "Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle", en A. Kreuzer (ed.), *Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts. Zweiter Teil: Rechtliche Grundlagen*, München, C.H. Beck Verlag, 1998, § 10, pp. 651-695.

40 En la lucha contra el abuso en el consumo reside el problema de salud pública que debe ser combatido por medio del derecho penal y de una política criminal de *guerra* contra un determinado fenómeno social o cultural. En realidad, las convenciones manejan un vocabulario médico antes que jurídico y no hablan de *guerra contra las drogas* sino tan solo exigen el *uso del derecho penal* para combatir el *fenómeno de la droga* como si se tratara de una epidemia para ser controlada y abatida (aunque parten de la base *no científica* de que todas las sustancias pertenecen a una misma categoría y no diferencian su potencialidad dañosa para la salud de las personas). Según la ciencia, "a diferencia de lo que ocurre con otras sustancias, como el tabaco y el alcohol, no existe un parámetro estandarizado que permita cuantificar el consumo de marihuana" (De la Fuente, *op. cit.*, pp. 118). Pero hay otros factores de riesgo: "La desventaja económica, el abandono emocional a edades tempranas, el maltrato durante la infancia, los trastornos psiquiátricos y el uso de marihuana en los pares y en los padres son factores que incrementan el riesgo de que un sujeto presente dependencia" (p. 109).

de determinadas sustancias en listas confeccionadas por los Estados contratantes. El uso permitido y la materia de prohibición, entonces, se limitan a algunos postulados de la medicina y otras ciencias naturales que sean funcionales a la prohibición (considerando también los intereses policiales, judiciales, legislativos y comerciales), y prescinde de la posición de las ciencias sociales y de las ciencias que estudian el comportamiento humano.<sup>41</sup> No obstante, la exigencia de prohibición no es absoluta porque la norma internacional admite ciertos límites de flexibilidad<sup>42</sup> en los que los Estados se posicionan con sus políticas. Este principio de flexibilidad suficiente admitido por los tratados internacionales permite abarcar posiciones tan amplias y dispares que van, por un lado, desde la regulación del mercado de cannabis (Uruguay, Canadá, los Estados de Colorado y Washington en Estados Unidos), la utilización del principio de oportunidad (Holanda, España, Portugal), la implementación de políticas de reducción de daños (Suiza, Alemania, Italia) hasta, por otro lado, la utilización de la pena de muerte (Rusia y China) y el combate del tráfico de drogas por medio de las Fuerzas Armadas con financiación y logística extranjera (Plan Colombia y Plan Mérida).<sup>43</sup>

---

41 La farmacopea apenas ofrece una clasificación de las drogas, y de allí, su ubicación en las listas prohibitivas de las convenciones. La prohibición controla la demanda de drogas que son autóctonas del mundo no industrializado. La contribución de las ciencias sociales al debate ha sido nula, la prohibición se basa en la *ciencia médica*, que se adueña de la discusión científica y política. Ni en las convenciones ni en sus comentarios hay una definición de *ciencia*. En cuanto a *medicina*, los comentarios dejan abierta la posibilidad de interpretación a las formas de medicina *no occidentales*, es decir, a la diversidad interpretativa. La JIFE utiliza conceptos de la medicina sobre los efectos de las drogas en el cuerpo humano para utilizarlos de un modo político y no científico. Al respecto, ver Francisco Tumi, miembro de la JIFE. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=LugLzGD4EgM&hd=1>.

42 Esta flexibilidad podría llegar a dejar abierta la posibilidad de formas de regulación en las que el derecho penal permanezca como mecanismo a ser utilizado cuando se viole la reglamentación que autorice determinadas formas de acceso al cannabis (Dave Bewley-Taylor y Martin Jelsma, "Los límites de la flexibilidad. Las convenciones de control de drogas de la ONU", *Serie reforma legislativa en materia de drogas*, Ámsterdam, núm. 18, Transnational Institute/International Drug Policy Consortium, marzo de 2012. Disponible en: <https://www.tni.org/files/download/dlr18s.pdf>).

43 El principio de *suficiente flexibilidad* se interpreta de modo amplio e incluso contradictorio. Mientras que para la UE admite la mayoría de las políticas de reducción de daños (sin incluir allí a la regulación del mercado de cannabis) y el uso del principio de oportunidad para no perseguir penalmente determinadas conductas (Holanda), para Estados Unidos abarca la regulación del mercado de cannabis en algunos Estados (pero no la admite a nivel del gobierno federal, a diferencia de Uruguay que lo considera posible a nivel nacional), hasta llegar a la interpretación de Rusia o China que les permite extender la posibilidad de criminalización que exige la Convención de 1988 hasta incluir la pena de muerte.

### 3. Marco normativo nacional: el proceso que va de la exigencia de criminalización a la regulación del cannabis

#### 3.1. Aspectos normativos del modelo prohibicionista

Históricamente, el acceso a las drogas estuvo regulado por el Estado y la venta se realizaba a través de centros de expendio como las farmacias.<sup>44</sup> La influencia de la política internacional sobre drogas fue la que impuso en el orden nacional la utilización del derecho penal para el tratamiento del problema (mundial) de la droga.<sup>45</sup> Una vez exigida y asumida la obligación de adherir al sistema de prohibición internacional (1974), el legislador nacional lo hizo permitiendo el consumo personal, pero penalizando todas las etapas previas al mismo. Al mismo tiempo, otorgó una amplia libertad a los jueces al momento de la aplicación de la norma penal abstracta al caso concreto, para discernir cuándo había delito penal según su *libre convicción moral*, plegándose de esta forma a las estrategias político-criminales internacionales de poder y de relaciones jerárquicas productoras de estigma, segregación, violencia y férreo control social contra las personas relacionadas con el fenómeno de la droga. Así las cosas, a partir de la segunda mitad del siglo pasado la política pública sobre drogas en Uruguay se plegó al modelo prohibicionista dominante a nivel internacional, creando situaciones de inseguridad en los consumidores. Ahora bien, esta política no se corresponde con la idiosincrasia uruguaya, pues desde sus orígenes como república independiente, Uruguay no ha sido un país represor o prohibicionista en relación con cuestiones sociales emparentadas con el libre ejercicio de derechos, sino que se constituyó hasta mediados del siglo XX como un Estado de bienestar protector de la libertad, al mismo tiempo que Estado paternalista

44 Guillermo Garat, "Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay", *Debate*, Montevideo, 2012, pp. 17 y ss. Ver el sitio web para la inscripción en el registro de Farmacias del Ircca: <http://www.ircca.gub.uy/farmacias/>. El Estado a través de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (Ancap), una empresa monopólica en cuanto a hidrocarburos, ha sido productor de alcohol distribuido a la población a un precio muy competitivo de mercado. La prensa recuerda la producción de Ancap a través de CABA de los whiskies Mac Pay, Añejo y Golden King, la grapa Salerno y una larga lista de distintas bebidas alcohólicas como el espinillar, amarga, caña, gin, ron y cachaza para caipiríña, con las que el Estado ha competido con el mercado privado de drogas legales. Al respecto ver *Semanario Búsqueda*, jueves 7 de enero 2016, p. 4. Durante 2016, el Estado uruguayo tomó la decisión política de dejar de producir alcohol para consumo social. Al respecto, ver N. Garrido, "Ancap dejará de producir bebidas alcohólicas y perfumes", *El Observador*, 15 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/ancap-dejara-producir-bebidas-alcoholicas-y-perfumes-n1009684>.

45 En el caso uruguayo se puede hablar de un "círculo vicioso del reduccionismo" que responde a las estrategias de poder impuestas por las relaciones jerárquicas emanadas de los convenios internacionales, que obligaron al orden jurídico nacional a criminalizar determinadas conductas relacionadas con la producción de las sustancias prohibidas, cuyo consumo en el país estuvo históricamente regulado. En ese círculo vicioso del reduccionismo en relación con el fenómeno social de las drogas están presentes "la parcialidad, la exclusión, el dogmatismo, la amenaza y el aislamiento", como parte de una construcción ideológica detrás de un fenómeno social. Sobre el tema, ver Arana, *op cit.*, pp. 322 y ss.

férreamente regulador, característica que conserva hasta el presente.<sup>46</sup> Ello explica que la plantación y el cultivo con fines medicinales o científicos nunca han estado prohibidos, sino que han sido regulados por el Ministerio de Salud Pública.<sup>47</sup> Debido a las presiones internacionales, luego de la redacción de la Convención Única, es en la década de los setenta que la política pública sobre drogas comienza a ser considerada una cuestión de interés del derecho penal.

El Decreto Ley 14.294 de 1974, recién comenzada la dictadura cívico-militar (1973-1985), legisló por primera vez sobre el problema de la droga. Allí se introdujeron los artículos 31 y 35 que aplica regularmente la administración de justicia. Esta política criminal prohibicionista autorizaba una cantidad mínima para el consumo personal y prohibía las etapas de producción y distribución. El problema siempre fue la ausencia de criterios numéricos para determinar la cantidad de gramos que dividían la frontera entre posesión para consumo personal de una hipótesis de venta o comercialización de la sustancia; esto es, la norma dejaba un amplio margen de arbitrio a la policía y a la administración de justicia para definir la frontera entre lo permitido y lo prohibido. El libre arbitrio de las autoridades policiales y la libre convicción moral del juez permitieron una constante persecución de consumidores en posesión de unos pocos gramos de cannabis. La extraña mezcla de libertad (de consumo) y prohibición (de acceso) condujo a un sistema esquizofrénico en el que las reglas jurídicas aplicadas al caso concreto nunca han sido claras y las intervenciones del sistema penal han oscilado siempre entre la inseguridad jurídica y la arbitrariedad policial, en perjuicio de las libertades individuales.

La Ley 17.016 de 1988 continuó con la prohibición de importación, exportación, producción, elaboración, comercialización o suministro de las sustancias contenidas en las listas internacionales,<sup>48</sup> pero introdujo el criterio de “cantidad razonable para

46 El legislador uruguayo continúa apegado al paternalismo que a veces se confunde con el perfeccionismo: “En la medida que tal legislación está dirigida a proteger intereses que sus propios titulares no perciben ni reconocen, el paternalismo se confunde con el perfeccionismo, puesto que los bienes protegidos no están en función de los fines libremente asumidos por los individuos, sino en función de los fines que, se supone, los individuos necesariamente tienen, los reconozcan o no” (Carlos Nino, “¿Es la tenencia de drogas con fines de consumo personal una de ‘las acciones privadas de los hombres?’”, en *La Ley*, 1979, D-743).

47 Artículo 3º, Ley 17.016: “Quedan prohibidos la plantación, el cultivo, la cosecha y la comercialización de cualquier planta de la que puedan extraerse estupefacientes u otras sustancias que determinen dependencia física o psíquica, con excepción –según los casos– de los que se realicen con exclusivos fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos de utilización médica. Las plantaciones o cultivos, en tal caso, deberán ser autorizados previamente por el Ministerio de Salud Pública y quedarán bajo su control directo. Toda plantación no autorizada deberá ser inmediatamente destruida con intervención del Juez Letrado de Primera Instancia en lo Penal de Turno que entienda en la causa”.

48 Artículo 35: “El que violare las disposiciones de la presente ley en materia de importación, exportación, producción, elaboración, comercialización o suministro de las sustancias y preparados contenidos en las Lista III de la Convención Única de Nueva York de 1961, así como las comprendidas en las Listas II, III y IV del Convenio de Viena, será castigado con pena de doce meses de prisión a cuatro años de penitenciaría”.

el consumo” (art. 31),<sup>49</sup> de modo que no cualquier acopio o posesión estaría prohibido, sino cuando excediera criterios de razonabilidad, que son aquellos que surgen de un modo objetivo de la cantidad que se posee y, subjetivamente, de la asiduidad del consumo. Lamentablemente, el criterio para determinar la cantidad razonable continuó siendo la libre convicción moral del juez.<sup>50</sup> La ley mantiene la prohibición de producir,<sup>51</sup> comercializar,<sup>52</sup> financiar,<sup>53</sup> exportar<sup>54</sup> y suministrar (aun gratuitamente)<sup>55</sup> las sustancias contenidas en las listas de las convenciones internacionales, acciones todas que amenazan con penas elevadas en su máximo, pero que permiten la excarcelación en su mínimo. Con la Ley 17.835 de 2004 (Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo), se relacionó por primera vez al tráfico de drogas con el lavado de activos, y se puso el foco de atención no solo en la persecución penal individual de traficantes, sino en las acciones de gran escala en la cadena de producción y comercialización de estupefacientes, y la posterior tarea de *reintroducción* de las ganancias en los mercados financieros. Esta ley propuso que tales delitos no fueran excarcelables, impidiendo la posibilidad de iniciar un proceso en libertad.

El uruguayo es un sistema ambiguo, que oscila entre la legalidad del consumo y la prohibición de tenencia o posesión por encima de una cantidad incierta, pues el legislador otorga al juez una amplia facultad de exoneración de responsabilidad penal

49 Artículo 31: “Quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal”.

50 Artículo 31: “Quedará exento de pena el que tuviere 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 en su fallo las razones que la han formado”.

51 Artículo 3: “Sustitúyanse los artículos 30 a 35 del Decreto Ley 14.294, de 31 de octubre de 1974, por los siguientes: ‘Artículo 30. El que, sin autorización legal, produjere de cualquier manera las materias primas o las sustancias, según los casos, capaces de producir dependencia psíquica o física, contenidas en las listas a que refiere el artículo 1º, precursores químicos u otros productos químicos, contenidos en las Tablas 1 y 2 de la presente ley, así como los que determine el Poder Ejecutivo según la facultad contenida en el artículo 15 de la presente ley, será castigado con pena de veinte meses de prisión a diez años de penitenciaría”.

52 Artículo 31: “El que, sin autorización legal, importare, exportare, introdujere en tránsito, distribuyere, transportare, tuviere en su poder no para su consumo, fuere depositario, almacenare, poseyere, ofreciere en venta o negociare de cualquier modo, alguna de las materias primas, sustancias, precursores químicos u otros productos químicos mencionados en el artículo anterior será castigado con la misma pena prevista en dicho artículo. Quedará exento de pena el que tuviere 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 en su fallo las razones que la han formado”.

53 Artículo 32: “El que organizare o financiare alguna de las actividades delictivas descritas en la presente ley, aun cuando éstas no se cumplieran en el territorio nacional, será castigado con pena de veinte meses de prisión a dieciocho años de penitenciaría”.

54 Artículo 33: “El que, desde el territorio nacional, realizare actos tendientes a la introducción ilegal a países extranjeros de las sustancias mencionadas en la presente ley, será castigado con pena de veinte meses de prisión a ocho años de penitenciaría”.

55 Artículo 34: “El que sin autorización legal, a título oneroso o gratuito, suministrare, aplicare o entregare las sustancias mencionadas en la presente ley, o promoviere, indujere o facilitare su consumo, será castigado con pena de veinte meses de prisión a ocho años de penitenciaría”.

al consumidor siempre que se cumplan dos requisitos: a) que el tenedor posea una cantidad razonable (a criterio del juez), y b) que la misma esté destinada exclusivamente al consumo personal (si bien se tolera el consumo grupal). El recelo policial en la requisita de hogares en busca de plantas y otras sustancias permitió constantes excesos de la autoridad y serias limitantes a la libertad y al ejercicio de los derechos cívicos de los consumidores.<sup>56</sup> Esta política bifocal o esquizoide de permisión del consumo de drogas a criterio del juez dentro de un contexto de guerra o combate a las formas de acceso, condujo a la arbitrariedad en la aplicación de la ley penal en relación con las cantidades mínimas de posesión y a la criminalización por vía de la selectividad de pequeños traficantes y vendedores que reunían también la condición de consumidores. La justicia uruguaya ha castigado principalmente el acopio de droga sin importar si este tiene como fin último el consumo (personal o grupal) o la venta.<sup>57</sup> Las cárceles uruguayas todavía están siendo ocupadas por un gran número de personas procesadas o condenadas con privación de libertad por delitos vinculados a las drogas,<sup>58</sup> muchas de ellas detenidas por posesión de cantidades mínimas de cannabis que no admiten un razonamiento que las pueda considerar como una tentativa de comercialización<sup>59</sup> o tentativa de suministro. En ese orden de ideas, los problemas de género también se han visto agravados en los promedios de encarcelamiento de mujeres por microtráfico de drogas y ha aumentado considerablemente la violencia vinculada a toda la cadena de abastecimiento.<sup>60</sup>

56 Del análisis jurisprudencial surge que los jueces permiten generalmente un acopio de hasta un día, lo que parece ser muy poco para los casos de consumidores consuetudinarios y que limitaría la exención de responsabilidad penal solo para los consumidores problemáticos. Bardazano plantea: "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" (Gianella Bardazano, *Aporte universitario al Debate Nacional sobre Drogas*, Montevideo, Universidad de la República, 2012). Sobre el tema de los derechos cívicos, desde un punto de vista filosófico, ver Douglas Husak, *Drogas y Derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

57 Galain Palermo, 2014, *op. cit.*, p. 47.

58 A pesar del sistema regulado, los familiares que pretenden ingresar pequeñas cantidades de cannabis para personas reclusas en la cárcel, han sido procesados por la justicia penal por delitos de suministro o tráfico. En el Juzgado Letrado en lo Penal de Canelones de primer turno, bajo cuya jurisdicción está la cárcel departamental de Canelones (segundo centro penitenciario del país en cuanto a población reclusa) en 2015, de 80 sentencias (sin contar los casos de cúmulos y de adolescentes), 7 fueron por ingreso de marihuana a la cárcel; en el año 2016, de las 141 sentencias, 23 fueron por lo mismo (los datos surgen de comunicación personal con el titular de dicho Juzgado, Luis Sobot). Si la persona reclusa fuera autocultivador o miembro de un club *cannabico*, esto sugiere que un reglamento penitenciario que impide el acceso de una droga legal se encuentra por encima de una ley nacional que permite dicho acceso en forma regulada. También se ha dado el caso de denuncias penales realizadas por el propio Instituto de Regulación y Control del Cannabis (Ircca) a clubes *cannabicos* en vías de regulación, por contar con plantas de cannabis antes de la finalización del trámite burocrático respectivo.

59 El estudio "Cárceles y drogas en el Uruguay" demostró que el 43% de las 1.574 detenciones de la policía por drogas entre 2006 y 2009 fueron por menos de 9 gramos de cannabis (Guillermo Garat, *El camino. Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*, Friedrich Ebert Stiftung/JND, 2014, p. 32).

60 Galain Palermo, 2014, *op. cit.*, p. 69.

En Uruguay, a pesar de la utilización del derecho penal para combatir el tráfico y resolver el problema de la droga, el número de consumidores ha estado en constante aumento<sup>61</sup> y la totalidad de los que han sido condenados por tráfico de drogas reinciden en el mismo delito.<sup>62</sup> La prohibición no ha disminuido el consumo pero sí ha impedido la investigación científica sobre el problema del mercado ilícito, del que apenas se conoce que los usuarios que acuden a él han estado en constante aumento y que el producto que se ofrece es de baja calidad.<sup>63</sup>

Uno de los inconvenientes siempre ha sido la carencia de evidencia científica y análisis criminológico en relación con la justicia penal. En Uruguay existen datos que indican que aproximadamente un 10 % del total de delitos perseguidos por la policía guardan relación con drogas. De esta cifra, un 20 % son delitos por tenencia para no consumo, sin embargo, lo que no sabemos –pero deberíamos saber–, es cuánto de ese 20 % corresponde a cannabis, cocaína o pasta base de cocaína. Ello significa que podemos calcular la magnitud del problema de la droga pero nada podemos decir relacionado con el problema del cannabis, porque en materia penal apenas se analizan datos globales que no están desagregados.<sup>64</sup>

Así las cosas, el fracaso de las políticas públicas para solucionar el problema de la droga mediante el uso del derecho penal no trajo como consecuencia una disminución del número de consumidores, sino un aumento de las personas privadas de libertad y de los índices de violencia.<sup>65</sup> Aunque exista una carencia de datos concretos en relación con el problema del cannabis desde el punto de vista jurídico-penal, las circunstancias

61 “El consumo de marihuana en Uruguay ha aumentado progresivamente desde sus primeras mediciones. Por ejemplo, en el año 2001, el 5,3 % de la población admitió haber consumido marihuana, mientras que para el año 2014, esta cifra se cuadruplicó” (María Boidi, José Cruz, Rosario Queirolo, Emily Bello-Pardo, *Regulación del mercado de marihuana. Evidencia desde Uruguay a las Américas. Resumen Ejecutivo*, Universidad Católica del Uruguay, 2015, p. 5).

62 “Las personas privadas de libertad por microtráfico de drogas cuando recuperan la libertad reinciden en el mismo delito”, *La Red 21*, 14 de octubre de 2015. Disponible en: [http://www.lr21.com.uy/comunidad/1258347-personas-privadas-libertad-microtrafico-drogas-reinciden-uruguay?utm\\_source=Newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_content=Las+personas+privadas+de+libertad+por+microtr%C3%A1fico+de+drogas+cuando+recuperan+la+libertad+reinciden+en+el+mismo+delito&utm\\_campaign=Newsletter](http://www.lr21.com.uy/comunidad/1258347-personas-privadas-libertad-microtrafico-drogas-reinciden-uruguay?utm_source=Newsletter&utm_medium=email&utm_content=Las+personas+privadas+de+libertad+por+microtr%C3%A1fico+de+drogas+cuando+recuperan+la+libertad+reinciden+en+el+mismo+delito&utm_campaign=Newsletter).

63 Los usuarios esporádicos pasaron del 1,4 al 8,3 % y los habituales de 0,5 a 4,9 % entre 2001 y 2011. Disponible en: [www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v\\_enc\\_hogares\\_2011.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v_enc_hogares_2011.pdf)

64 Investigación en curso a cargo de Marcos Baudean de Monitor Cannabis-Universidad ORT, fuente Ministerio del Interior. Datos a diciembre de 2016.

65 La violencia (real o la visibilidad de la misma) asociada al tráfico de drogas ha aumentado considerablemente, existiendo incluso zonas “rojas” en algunos barrios de la apacible ciudad de Montevideo. Daniel Isgleas, “Norte y oeste, zonas violentas”, *El País*, 6 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/norte-oeste-zonas-violentas-montevideo.html>; “Las cinco mafias del narcotráfico que gobiernan Montevideo”, *Subrayado*, 13 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/24313/las-cinco-mafias-del-narcotrafico-que-gobiernan-montevideo>.

institucionales y sociales del país<sup>66</sup> serían propicias para el ensayo de nuevos modelos que tuvieran como objetivo una reducción de daños,<sup>67</sup> en tiempos políticos en los que existía una muy fuerte demanda por mayor seguridad ciudadana.<sup>68</sup> Ello explica que el mercado regulado haya sido presentado públicamente en 2012 como una estrategia por la vida y la convivencia, integrando un paquete de medidas y propuestas del Gobierno para la disminución de la violencia y la mejora de la seguridad pública.<sup>69</sup>

### 3.2. Génesis y aspectos normativos del modelo de regulación

La militarización de la guerra contra las drogas implementada con los planes Colombia y Mérida produjo una modificación en las rutas de salida para Estados Unidos y Europa de la cocaína elaborada en los laboratorios clandestinos.<sup>70</sup> La región del Cono Sur ganó cierto protagonismo y participación en la cadena del tráfico, y aumentó la disponibilidad para el consumo en los mercados internos.<sup>71</sup> Uruguay no es país de producción sino de tránsito y de consumo de drogas.<sup>72</sup> El ingreso de la pasta base o *crack* desde Brasil

66 Según un informe del Banco Mundial sobre los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, Uruguay se encuentra en el primer lugar entre los países de la región en cuanto a “estabilidad política y ausencia de violencia y actividad terrorista”. Este estudio refleja la calidad institucional de un país como un factor relevante como pilar para la convivencia democrática y para el desarrollo de la actividad económica en un ambiente de confianza y respeto a las reglas. El Banco Mundial midió con buena nota la “Efectividad gubernamental”, que refiere a la percepción de la calidad de los servicios públicos, calidad de la administración pública y grados de independencia de presiones políticas y la credibilidad del Gobierno en su compromiso con dichas políticas. Ello sugiere que Uruguay tiene un sistema de gobierno y una gobernabilidad que permite experimentar una nueva política de drogas sin que pueda existir una “contaminación” por parte de factores exógenos, como pueden ser la corrupción de sus funcionarios públicos o la actividad violenta del narcotráfico.

67 Para la construcción de esta política se contó con el sostenido apoyo de disímiles fundaciones internacionales como la Open Society de Estados Unidos y la Friedrich Ebert de Alemania, así como de científicos independientes, y se compartió el conocimiento de cultivadores individuales nacionales y de cultivadores industriales de Estados Unidos.

68 Si bien la ONU indica que Uruguay es un país *no violento y seguro*, en tanto es uno de los cuatro países con menor índice de homicidios en la región (UNODC, *Global Study Homicide*, Viena, 2013. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)).

69 “Gabinete de Seguridad presentó documento con medidas que promueven convivencia social”, 20 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/gabinete-seguridad-presento-paquete-15-medidas-promover-convivencia-ciudadana>.

70 Samper, *op. cit.*, pp. 55 y ss. En relación con la “colombianización de México”, *ibid.*, pp. 81 y ss.; sobre la “mexicanización de Centroamérica”, *ibid.*, pp. 89 y ss.

71 Para el caso argentino, Bergman, *op. cit.*, pp. 241 y ss. También Vanda Felbab-Brown, “The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia”, *Policy Paper*, núm. 12, 2009.

72 Su relación con el narcotráfico ha estado vinculada a las históricas facilidades para el lavado de dinero mediante el uso del sistema financiero y del régimen de sociedades y capitales *offshore* (Pablo Galain Palermo, “Lavado de activos en Uruguay: una visión criminológica”, en Kai Ambos, Carlos Caro, Ezequiel Malarino (coords.), *Lavado de activos y compliance. Perspectiva internacional y derecho comparado*, Lima, Jurista editores, 2015b, pp. 317 y ss.). El ya fallecido exministro de defensa de los gobiernos de José Mujica y Tabaré Vázquez, Eleuterio Fernández Huidobro, propuso que “el dinero que se mueve en torno a la droga debería formar parte del producto bruto interno (PBI) nacional”. En su opinión, el Ministerio de Economía y Finanzas debería incluirlo en este cálculo. “La droga la consume el consumidor final, y la paga, y hay intermediarios que se quedan con la cometa. Es PBI, hay gente laburando en eso,



puso a disposición del usuario una droga tan peligrosa y adictiva como barata.<sup>73</sup> Esta situación trajo consigo el surgimiento de bandas criminales que, por un lado, disputan ser el *socio local* de las organizaciones internacionales y, por otro, buscan posicionarse en el mercado minorista. Esta nueva situación hizo conocer en el país métodos criminales como el sicariato, el ajuste de cuentas, las ejecuciones extrajudiciales, y convirtió a determinados barrios de la capital en zonas rojas debido a los niveles de violencia.<sup>74</sup> Los primeros debates públicos se dieron en 1994 por parte de un sector del Partido Colorado que proponía la despenalización del autocultivo de marihuana. En el 2000, cuando el aumento del mercado ilegal y de la violencia asociada al mismo ya era conocido con datos públicos, el entonces presidente Jorge Batlle propuso legalizar todas las drogas para quitarle valor económico al negocio. Al mismo tiempo que Batlle implementaba una política de reducción de daños (de orientación liberal, dentro de una lógica prohibicionista-abstencionista), recibía la presión de la JIFE para abandonarla.<sup>75</sup> A partir del 2005, la sociedad civil adquiere relevancia como movimiento de reivindicación para una flexibilización de la aplicación de la ley penal en relación con el consumo de cannabis,<sup>76</sup> y a partir del 2010 el Poder Ejecutivo ingresa al debate público proponiendo el monopolio estatal en la venta de cannabis para el combate del narcotráfico y la mejora de la seguridad ciudadana.<sup>77</sup>

En el 2012, el Gobierno ensaya una nueva política pública para enfrentar los problemas relacionados con las drogas y la inseguridad en Uruguay. En un manifiesto para mejorar la seguridad y la convivencia se menciona por primera vez la posibilidad de llevar adelante una política criminal dual o bifocal que separe el control de las drogas

---

no van a creer que viven del sueldo que le pagamos. Creo que lo acaba de hacer Venezuela, incluyó la droga en el PBI. ¿Cuánto es la droga por año acá en Uruguay? [...] si tienen en cuenta las cifras que maneja la Junta Nacional de Drogas, el dinero que se maneja es 'casi un punto del PBI' (alrededor de US\$ 550 millones de dólares)". "La droga debe estar en el PBI", *El Observador*, 11 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/293876/fernandez-huidobro-34los-milicos-me-adoran34/?referer=noticias-al-mediadia>

73 La pasta base es consecuencia de la guerra contra la cocaína impulsada por la DEA, a través de las restricciones a los disolventes (éter y acetona) necesarios para convertirla en cocaína (Escohotado, *op. cit.*, p. 182). Del mismo modo que el mercado negro de pasta base, el mercado de drogas sintéticas o de diseño es consecuencia de la guerra contra las drogas porque "surge desde el comienzo como oferta alternativa a originales excluidos del comercio lícito, y su demanda depende en gran medida de que dichos originales sigan siendo cosas muy caras y prohibidas" (p. 178). Para datos estadísticos, ver Héctor Suárez *et al.*, *Fisuras. Dos estudios sobre pasta base de cocaína en el Uruguay. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas*, JND/Udelar, 2014.

74 Sobre el papel de la violencia entre vendedor y consumidor y entre vendedores, ver Choiseul-Praslin, "El papel de la represión sobre el mercado de las drogas", en Guridi Pantoja (ed.), *Drogas, desarrollo y Estado de derecho*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 75 y ss.

75 Garat, *op. cit.*, pp. 156 y ss.

76 Sebastián Aguiar y Clara Musto, "El rayo verde: regulación de la marihuana en Uruguay", en Beatriz Caiuby y Thiago Rodríguez (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, México, CIDE, 2015, pp. 299 y ss.

77 Esta irrupción en defensa del monopolio tuvo resistencia de los movimientos sociales que luchaban por el autocultivo y los clubes cannabicos (*ibid.*, pp. 307 y ss.).

duras de las drogas blandas, de modo que se pueda reforzar la política de lucha o combate contra la pasta base o *crack*<sup>78</sup> al mismo tiempo que experimentar<sup>79</sup> mediante la regulación estatal del mercado del cannabis.<sup>80</sup> Esta propuesta, que combina la regulación del mercado de drogas blandas y el aumento de la represión para el tráfico de drogas duras, apenas contó con el apoyo del 34% y la oposición del 60,7% de los uruguayos entrevistados en la encuesta Barómetro de las Américas de 2014.<sup>81</sup> Es de interés recordar que el expresidente Mujica abogó en solitario por el tratamiento compulsivo de los consumidores problemáticos,<sup>82</sup> pero su prédica no fue recogida en la ley porque no tuvo el apoyo de la mayoría parlamentaria con la que contaba durante su mandato.<sup>83</sup> Como se puede ver, la propuesta de regular el mercado de cannabis parte de una política dual o diferenciada para el tratamiento de las drogas que aumenta los esfuerzos estatales en la represión de aquellas más peligrosas para la salud y que están más asociadas a la violencia del mercado.

78 La Ley 19.007 de 2012 aumentó las penas para el tráfico de pasta base de cocaína, y en 2015 la policía realizó megaoperativos policiales para el combate del microtráfico en determinadas zonas de la ciudad de Montevideo ("La Policía se lanza a 'limpiar zonas' de microtráfico de drogas", *El Observador*, 15 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/la-policia-se-lanza-limpiar-zonas-microtrafico-drogas-n669063>).

79 Juan Carlos Garzón, "Uruguay: lecciones del experimento de la marihuana legal", *Razón Pública*, 15 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/internacional-temas-32/8252-uruguay-lecciones-del-experimento-de-la-marihuana-legal.html>; Frank Mora y José Miguel Cruz, "Experimenting with marijuana policy in Uruguay", *Latin America Goes Global*. Disponible en: <http://latinamericagoesglobal.org/2015/06/experimenting-with-marijuana-policy-in-uruguay/>.

80 Esta es la principal diferencia entre la política implementada en Uruguay y la política de algunos estados de Estados Unidos, como Washington y Colorado, en los que el mercado del cannabis está en manos de privados con regulación estatal (impuestos, formas de venta, etc.) (Phillip Wallach, "Washington's marijuana legalization grows knowledge, not just pot: A report on the state's strategy to assess reform", *Governance Studies*, The Brookings Institution, August 2014; John Hudak, "Colorado's rollout of legal marijuana is succeeding. A report on the state's implementation of legalization", *Governance Studies*. The Brookings Institution, July 2014).

81 Los motivos para apoyar el modelo eran fundamentalmente políticos e ideológicos, vinculados a la gestión del expresidente José Mujica (Boidi, *op. cit.*, p. 4). La misma encuesta muestra que en Estados Unidos más de la mitad de los encuestados manifestó su apoyo al sistema de regulación en manos privadas de Colorado y Washington, lo que se pone de manifiesto por una investigación llevada a cabo en Uruguay en la Universidad Católica, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center (p. 3).

82 Sobre la historia del tratamiento compulsivo y su objetivo de *vigilancia* o *compliance* y de cómo esta política neoliberal no está interesada en un cambio interior del consumidor de drogas, sino que debe ser comprendida "as action to alter the *rules of the game* for a particular governmental end" [como una acción para modificar las *reglas del juego* para un determinado objetivo gubernamental. Traducción propia]. En el fondo, se trata de una mera estrategia de ejercicio de poder estatal. Toby Seddon, "Court-ordered treatment, neoliberalism and Homo economicus", en Suzanne Fraser y Davide Moore, *The Drug Effect. Health, crime and society*, Cambridge University Press, 2011, p. 165.

83 Carlos Tapia, "Gobierno quiere internar adictos contra su voluntad", *El País*, 16 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-quiere-internar-adictos-contra.html>; Guillermo Garat, "Vaya para adentro", *El País*, s.f. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/adentro-internacion-compulsiva-drogas.html>; Gabriel Pereyra, "La marihuana y la pasta base marearon al Gobierno y el Gobierno mareó con ellas", *El Observador*, 21 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/la-marihuana-y-la-pasta-base-marearon-al-gobierno-y-el-gobierno-mareo-ellas-n226494>.

El 20 de diciembre de 2013 se promulgó la Ley 19.172 denominada “Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, comercialización y distribución”. Esta ley de equivocada nomenclatura, que no se ocupa únicamente de la marihuana, sino del cannabis en su totalidad, separa claramente la regulación del cannabis según su uso recreativo, medicinal e industrial; de modo que lo psicoactivo (propio de la marihuana) se regula de forma autónoma de lo medicinal y de lo industrial.<sup>84</sup> La nueva ley pretende un cambio radical también desde lo semántico, pues la protección de la salud pública ahora se relaciona con conceptos generales de prevención como *consumo, cuidado y uso responsable* cuando antes solo se hablaba de *adicción, inseguridad y delito*.<sup>85</sup>

Si bien el artículo 1 se afilia a la teoría de la “reducción del daño”, ello no significa un abandono o relajación del régimen punitivo vigente, que apenas se ve modificado (art. 2), en tanto la regulación de la ley pasa a determinar concretas vías de acceso y de cantidad mensual o anual de posesión de cannabis. Cabe decir que la ley no deroga sino que modifica algunos puntos específicos del sistema prohibitivo anterior, brindando

84 En lo que tiene que ver con los usos medicinal e industrial a pesar de la regulación, el Uruguay no ha sacado *provecho o ventajas* comerciales o financieras con relación a otros países como Canadá, Holanda e Israel que ya cuentan con permisos de exportación de cannabis medicinal, o como Chile que pretende ingresar en el negocio o industria *cannabica* sin siquiera plantearse el uso recreativo. Parece un contrasentido que Uruguay sostenga su política *cannabica* sobre los tratados de derechos humanos y, justamente, no haya avanzado en la investigación medicinal con cannabis y la comercialización de medicamentos y otros fármacos, en principio, para el tratamiento de las enfermedades en las que ya existe suficiente evidencia científica (i.e., esclerosis múltiple, párkinson, epilepsia refractaria, así como paliativo del dolor en enfermedades como el cáncer o el VIH). Es como si en Uruguay no se hubiese comprendido la capacidad que tiene la industria del cannabis y toda la discusión se hubiera llevado a cabo para los solos efectos del uso recreativo, como si se tratara de una cuestión ideológica sin connotación comercial o industrial. Ello también explica la prohibición de consumo para los turistas, en tanto no interesaría a la política de Estado la posibilidad de una recaudación tributaria ligada a este consumo recreativo. La omisión de estos aspectos por parte del Estado uruguayo es considerada como un error conceptual por determinados actores del sistema (Emiliano Coteló, “Entrevista central: Eduardo Blasina”, *En perspectiva*, 26 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.enperspectiva.net/enperspectiva-net/entrevista-central-lunes-26-de-diciembre-eduardo-blasina-2/>). Mientras los medios de prensa ya comienzan a exigir –de algún modo– un papel más activo de Uruguay en la industria medicinal, el Gobierno uruguayo de Tabaré Vázquez ha adoptado un papel mucho más conservador que el de José Mujica, y concentra apenas la atención en la investigación, como por ejemplo, la que se realiza para decodificar el genoma de la variedad de cannabis que se planta en Uruguay (Patricia Arnone, “El cannabis podría ser una estrategia en Uruguay”, *Segundo Enfoque*, 26 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://segundoenfoque.com/el-cannabis-podria-ser-una-estrategia-en-uruguay-51-307139/>). Hay que considerar como un factor de relevancia del poco avance del cannabis industrial, el papel que juega la plaza bancaria y financiera que es reacia a la apertura de cuentas y a intermediar con actores y productos provenientes de la industria *cannabica*. Este problema ya se viene dando en los estados de Estados Unidos que han legalizado sus mercados para usos medicinales y recreativos. Sería importante aprender de la experiencia de países pioneros como Israel y ahora Canadá, para ver cómo han solucionado estos inconvenientes (Macarena Saavedra, “Venta de cannabis amenaza con aislar al sistema financiero local”, *El Observador*, 12 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/venta-cannabis-amenaza-aislar-al-sistema-financiero-local-n997650>).

85 Desde lo semántico, la ley se refiere a la marihuana en lugar de hablar de cannabis, cuando dicha norma regula sobre productos de la planta que ninguna relación tienen con la marihuana, entendida esta como un producto de aquella. Incluso en el artículo 2 se refiere al cáñamo que no es un derivado de la marihuana sino de la planta de cannabis. Sobre el tema, ver De la Fuente, *op. cit.*, pp. 19, 21.

áreas de excepción a la intervención penal mediante la construcción de un sistema estrictamente regulado en el que los usuarios deben interactuar (art. 5). Cualquier actividad de producción de materias primas o sustancias capaces de producir dependencia física o psíquica, precursores químicos y otros que debe determinar el Poder Ejecutivo, llevada a cabo fuera de la expresa autorización legal es pasible de una sanción penal que puede ir de veinte a diez años de prisión (art. 6). Lo mismo sucede con las actividades de importación, exportación, introducción en tránsito, distribución, transporte, almacenamiento, depósito o posesión de esas sustancias (art. 7). Esto significa que la nueva ley no abandona la lógica de la prohibición,<sup>86</sup> y tampoco prevé cómo limitar posibles abusos de la autoridad en la relación entre las personas y la autoridad administrativa,<sup>87</sup> sino que regula el sistema de acceso al cannabis a partir de la prohibición y la excepción a la persecución penal, tal como lo disponía el sistema anterior y ha sido tradición en Uruguay, que es un sistema históricamente apegado a la regulación estatal mediante un régimen de excepciones a las políticas de prohibición.<sup>88</sup>

Igualmente, esta ley estableció tres vías de acceso legal al cannabis,<sup>89</sup> únicamente para mayores de 18 años y residentes en Uruguay: i) autocultivo de hasta seis plantas

86 La lógica prohibicionista, sin embargo, no es totalmente coherente, lo que puede ser demostrado con el siguiente ejemplo: por un lado, el artículo 41 permite sancionar a “todo conductor que tenga afectada su capacidad debido al consumo de cannabis psicoactivo” (para lo que basta apenas detectar la presencia de THC en el organismo según la política general de cero tolerancia que rige para el alcohol) con la retención de su permiso de conducción y con la aplicación de las “sanciones previstas en el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 18.191”. a) En caso de tratarse de una primera infracción, una suspensión de dicha habilitación para conducir de entre seis meses y un año. b) En caso de reincidencia, se extenderá dicha sanción hasta el término de dos años. c) En caso de nueva reincidencia, se podrá cancelar la licencia de conducir del infractor. Por su parte, el artículo 365.3° CP prohíbe la conducción de vehículos motorizados con grave estado de embriaguez: “El que condujere vehículos motorizados en estado grave de embriaguez con niveles de alcohol en la sangre superiores a 1,2 gramos por litro [...] será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario”. Parece todo un contrasentido que la conducción de vehículos bajo los efectos de cannabis psicoactivo apenas se sancione con la retención, suspensión o pérdida de la licencia de conducción, mientras que la conducción bajo los efectos del alcohol constituya una falta penal que puede ser castigada con trabajo comunitario (art. 369 CP). Esta contradicción normativa disminuye el efecto preventivo sobre el consumo de cannabis y produce una diferencia cualitativa y cuantitativa con relación al consumo de alcohol.

87 El artículo 44 del Decreto 120/014 dice: “La autoridad competente podrá prohibir el ingreso a eventos o espectáculos públicos a personas que presenten signos de evidente alteración por consumo de cannabis psicoactivo”. Lo mismo en el artículo 43 en relación con centros de educativos. Lo que el reglamento no determina fehacientemente es ¿cuáles son y quién determina lo que son “signos evidentes”? que permiten una intervención de la autoridad.

88 Un buen ejemplo es la política pública nacional de prohibición de los juegos de azar y su reglamentación por medio de licitación y concesión a privados para la explotación de determinados servicios o sistemas de juegos y apuestas (loterías, casinos, carreras de caballos, loterías deportivas, etc.), que permanece inalterada a lo largo de los siglos. Ver Ley 1.595 de 16/07/1882, Ley 9.098 de 18/09/1933; Ley 11.490 de 18/09/1950; Ley 13.921 de 30/11/1970; Ley 14.319 de 12/12/1974; Ley 15.206 de 03/11/1981; Ley 15.716 de 06/02/1985; Ley 17.006 de 08/11/1998; Ley 17.166 de 10/09/1999; Ley 17.453 de 28/02/2002; Ley 18.231 de 22/12/2007; Ley 18.834 de 25/10/2011.

89 El Decreto Reglamentario 120/2014 de 06/05/2014 que reglamentó la Ley 19172 define en el artículo 1 al cannabis psicoactivo como “una especialidad vegetal controlada con acción psicoactiva. Se entiende por cannabis psicoactivo a las sumidas floridas con o sin fruto de la planta hembra del cannabis, exceptuando las semillas y hojas separadas del tallo, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) natural, sea igual o superior al 1% (uno por ciento) en su peso”.

hembras en flor en un solo domicilio que produzcan un total de 480 gramos de cannabis al año (40 gramos mensuales), previa inscripción en un registro oficial; ii) membresía en un Club de Cannabis inscrito como sociedad civil (art. 21 Decr. 120/014)<sup>90</sup> compuesto por 15 a 45 miembros, que pueden tener hasta 99 plantas hembras en flor en un determinado espacio físico que produzcan hasta 480 gramos por miembro al año; iii) venta en farmacias<sup>91</sup> para consumidores registrados oficialmente que pueden comprar hasta 40 gramos al mes (art. 39 Decr. 120/014).<sup>92</sup> Esta tercera vía de acceso al cannabis de uso recreativo queda en las exclusivas manos del Estado y será llevado a cabo mediante la concesión de licencias a empresas privadas.<sup>93</sup> Este cannabis se producirá únicamente utilizando las flores de la planta con un contenido de THC superior al 1 %, con un máximo de 15 %<sup>94</sup> que no puede estar prensado (art. 3 Decr. 120/014).<sup>95</sup> Desde tiempo atrás la Junta Nacional de Drogas (JND) viene anunciando que el precio de venta será de aproximadamente de 1 dólar americano,<sup>96</sup> un precio que está muy por debajo del

90 Ello implica tramitar la aprobación de los estatutos y el reconocimiento de la personería jurídica ante el Ministerio de Educación y Cultura, en un trámite burocrático que puede ser extenso y no exento de complicaciones.

91 Farmacias debidamente registradas en el Ircca y el Ministerio de Salud Pública. Ver [www.ircca.gub.uy](http://www.ircca.gub.uy).

92 La encuesta Barómetro 2014 indicó que: "Entre los que se piensan registrar, el 55,9% prefiere acceder a la marihuana en las farmacias, un 30,1 % por medio del autocultivo y un 12,8% lo haría por intermedio de los clubes de cannabis" (Boidi, *op. cit.*, p. 10).

93 En octubre de 2015 se escogieron, de entre 22 postulantes, las empresas Icorp y Proyecto Simbiosis, compuestas por capitales nacionales y extranjeros, que comenzaron a cultivar a fines de 2015 para que se pudiera llegar a vender al público a partir de agosto de 2016. Esta proyección no se cumplió y la cosecha corre el riesgo de perderse (Miranda, "Uruguay recoge la 1ª cosecha de cannabis recreativo legal", *Sensi Seeds*, 4 de julio de 2016. Disponible en: <https://sensiseeds.com/es/blog/uruguay-recoge-la-1a-cosecha-de-cannabis-recreativo-legal/>). Hasta el momento de escribir este artículo, a mediados de febrero de 2017, esta vía de acceso no se ha habilitado por diversos problemas vinculados a distintos entes estatales, entre otros: un conflicto interno del Correo Uruguayo, que es la institución pública encargada de desarrollar el *software* que se utilizará a efectos registrales ("Conflicto postal tranca venta de marihuana legal en farmacias", *El Observador*, 17 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/conflicto-postal-tranca-venta-marihuana-legal-farmacias-n984915>); el número de habilitación sanitaria y registro del Ministerio de Salud (MS); la no definición del grado de THC (Marcelo Aguilar, "La caleita del faso. Idas y vueltas de la venta de cannabis en farmacias", *La Diaria*, 2 de febrero de 2017. Disponible en: [http://201.217.158.162/apps/mipais/servicios/compartir\\_noticia.php?&usre=amRu&pid=RIMtMzQzMzEtVktMDIvMDIvMjAxNw==](http://201.217.158.162/apps/mipais/servicios/compartir_noticia.php?&usre=amRu&pid=RIMtMzQzMzEtVktMDIvMDIvMjAxNw==)); la no realización de los análisis químicos a la sustancia a comercializar en las farmacias porque no se envían oficialmente las muestras a los laboratorios ("Gobierno achaca demora en venta de marihuana a los análisis químicos", *El Observador*, 27 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/gobierno-achaca-demora-venta-marihuana-analisis-quimicos-n1023360>). Se desconoce el destino que se ha dado a la primera cosecha oficial de 200 kilos que no pudo ser comercializada debido a las demoras del aparato burocrático del Estado, así como si hubo algún tipo de indemnización a los productores privados.

94 Esta cifra no se encuentra escrita en ninguna reglamentación, sino que surge de comunicación con Augusto Vitale, director del Ircca, realizada en septiembre de 2016.

95 El cannabis prensado es el que históricamente se ofrece en el mercado negro y que tiene su origen en Paraguay. La política pública parece tener como objetivo mediante este tipo de medidas (junto a la trazabilidad de la genética de las semillas y plantas, el registro de los usuarios, etc.), una posible y rápida identificación de cannabis ofrecido en el mercado uruguayo que no proceda del mercado regulado.

96 Durante 2014 se hablaba de 1 dólar. Carlos Tapia ("Tres cigarrillos de marihuana por \$ 20", *El País*, s.f. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/tres-cigarros-marihuana.html>); durante 2015 el precio apenas superaba el dólar (1,20), "Cannabis llega a farmacias en 8 meses; tres porros, US\$ 1,20", *El País*, 2 de octubre de 2015. Disponible

que se ofrece en el mercado negro. Es importante resaltar que las vías de acceso no son acumulativas, es decir, el usuario debe escoger una de ellas.<sup>97</sup> Incluso, si hay más de un consumidor cohabitando en el mismo domicilio, solo uno puede inscribirse con ese domicilio como autocultivador (art. 17 Decr. 120/014).<sup>98</sup> La regulación uruguaya parece asumir una postura que oscila entre la *rational choice* y un paternalismo suave, al decir de Feinberg,<sup>99</sup> para el mercado de consumo en Uruguay, que puede no llegar a coincidir con los patrones del consumidor nacional. En los primeros diez días de apertura del registro para el acceso en farmacias se inscribieron aproximadamente 2.347 personas.<sup>100</sup> De este modo, una vez puesto en marcha el sistema de venta en las farmacias habrá dos grandes diferencias entre el mercado legal (blanco) y el ilegal (negro) en lo que se refiere a la calidad del producto ofrecido. Por un lado, el precio de venta y, por otro, el hecho de que el mercado legal solo puede ser abastecido por flores, mientras que el ilegal históricamente ofrece un cannabis prensado que se produce utilizando diversas partes de la planta (hojas, tallos) y que se mezcla con otros productos de distinta procedencia que permitan su conservación en el tiempo.<sup>101</sup>

---

en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/cannabis-llega-farmacias-meses-tres.html>); durante 2016 se habla de un precio en moneda nacional (38 pesos uruguayos, equivalente a US\$ 1,17 aproximadamente). En 2016 se explica que el cannabis será adquirido por las farmacias a 0,90 dólares a lo que podrán sumar un 30% de ganancia por la venta. Este cálculo realizado por el Ircca dice tomar como base el precio del cannabis en el mercado negro, y posicionarse un 80% por debajo del mismo ("El gramo de marihuana en farmacias tendrá un costo aproximado de 38 pesos", *Subrayado*, 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/54145/el-gramo-de-marihuana-en-farmacias-se-vendera-a-38-pesos-uruguayos>).

97 Según datos estadísticos recientes: "Solo el 13 % de los consumidores en los últimos 12 meses manifiesta que no usaría ninguno de los tres sistemas de acceso legal a la marihuana" (Observatorio Uruguayo de Drogas, *VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas*, *op. cit.*, p. 14. Disponible en: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/201609\\_VI\\_encuesta\\_hogares\\_OUD\\_ultima\\_rev.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/201609_VI_encuesta_hogares_OUD_ultima_rev.pdf)).

98 En ese caso, los otros cohabitantes deberán acceder al cannabis optando por alguna de las otras dos vías de acceso permitidas.

99 Feinberg sostiene que "la elección manifiesta de una conducta por un agente no es verdaderamente suya si no es voluntaria, de tal manera que interferir con esta elección no viola su autonomía" (Husak, *Drogas y derechos*, *op. cit.*, p. 175). El expresidente José Mujica era partidario de un *paternalismo duro* que permite la interferencia del Estado en las decisiones voluntarias de personas adultas que no son engañadas ni amenazadas al tomar la decisión. Este *paternalismo duro* permitía salvaguardar compulsivamente la integridad personal del consumidor que, de algún modo, es la política internacional que se sigue para las drogas mediante la prohibición del consumo (como proclamaba la Ungass de 1998 mediante el eslogan "un mundo libre de drogas, ¡sí se puede!"). Por su parte, el actual presidente Tabaré Vázquez, que ha ganado reconocimiento internacional por su reconocida campaña antitabaco, y luego de vencer en un litigio internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones contra la tabacalera Phillip Morris ("Vázquez: 'Salió redondito este fallo'", *El Observador*, 8 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/las-pretensiones-las-tabacaleras-han-sido-rotundamente-rechazadas-n938730>), no es partidario de la venta de cannabis por medio de las farmacias ni tampoco del consumo de drogas (Aguilar, *op. cit.* Disponible en: [http://201.217.158.162/apps/mipais/servicios/compartir\\_noticia.php?&usre=amRu&pid=RIMtMzQzMzEtVktMDIvMDIvMjAxNw==](http://201.217.158.162/apps/mipais/servicios/compartir_noticia.php?&usre=amRu&pid=RIMtMzQzMzEtVktMDIvMDIvMjAxNw==)).

100 Ver <http://www.ircca.gub.uy/farmacias/>

101 Una de las interrogantes o cuestiones abiertas es saber si aquellos usuarios "acostumbrados" a un producto de inferior calidad proveniente del mercado negro, estarán dispuestos a cambiar sus hábitos de consumo por un producto de superior calidad pero con distinto "sabor" y potencialidad psicoactiva. La política de regulación que apunta

El sistema de regulación exige la inscripción en un registro para el acceso al cannabis (art. 8).<sup>102</sup> La encuesta del Barómetro 2014 indica que el 31,1 % de los entrevistados “afirma que se inscribirá, mientras que el 26,9 % probablemente se registrará”, pero el “19,6 % seguramente no lo haga”.<sup>103</sup> Según datos extraoficiales, la mitad de los consumidores de cannabis en Uruguay (aproximadamente unos 160.000) estarían dispuestos a inscribirse en el registro para comprar el producto en las farmacias.<sup>104</sup> De todas formas, y en lo que a consumidores refiere, quienes están “monitoreando” el mercado uruguayo de cannabis sostienen que la cifra que hay que considerar como “medida” a efectos de calcular la dimensión de un mercado es la de consumidores habituales (en Uruguay son aproximadamente 55.000), en tanto ellos conforman aproximadamente el 80 % del mercado.<sup>105</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, 27.500 consumidores habituales podrían llegar a utilizar esta vía de acceso. El sistema no admite el registro de turistas, quienes ven impedido el acceso al producto. En un país que duplica su población por causa del turismo,<sup>106</sup> y que cuadruplicó sus ingresos de divisas en los últimos diez años (1.800 millones de dólares durante 2015),<sup>107</sup> con una industria que aporta un 7,5 % del producto interno bruto (PIB), un 18 % de la mano de obra activa y 100.000 puestos de trabajos, se puede concluir que su consideración en el mercado regulado de cannabis no debería ser un tema de menor importancia.<sup>108</sup> Esta limitante o prohibición de acceso produce algunas consecuencias: primero, el sistema uruguayo no equipara al cannabis con otras drogas legales como el alcohol o el tabaco, tal como sucede en los regímenes de Colorado o Washington, donde los consumidores de estas sustancias –también reguladas– no tienen ninguna obligación de registrarse para acceder a las mismas.<sup>109</sup> Segundo, el hecho de que el consumidor de cannabis en Uruguay tenga que brindar sus datos

---

a reducir el riesgo a la salud por medio de una mejora del producto ofrecido en el mercado, asume el riesgo de que un sector de consumidores permanezca ligado a un producto de inferior calidad, al que se encuentra “acostumbrado”.

102 El sistema determina que cualquier vulneración de los requisitos sujetos a control del Ircca, amerita una intervención penal en relación con las vías de acceso a un producto cuya comercialización y acceso continúa siendo prohibida para quienes no cumplan con las normas de regulación.

103 “Dentro de los motivos para no registrarse, los encuestados argumentan falta de confianza en el registro (28,9%), rechazo a la existencia de un registro (18,8%) y un 36,6% no ve ningún beneficio en modificar su situación actual” (Boidi, *op. cit.*, p. 10).

104 Conversación telefónica con el director del Ircca, Augusto Vitale, llevada a cabo en septiembre de 2016.

105 “La marihuana legal cubrirá solo un cuarto de la demanda habitual”, *El Observador*, 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/la-marihuana-legal-cubrirá-solo-un-cuarto-la-demanda-habitual-n999306>.

106 “Más de tres millones de turistas visitaron Uruguay en 2016”, *El Observador*, 28 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/mas-tres-millones-turistas-visitaron-uruguay-2016-n1014393>.

107 EFE, “Ingreso de divisas se cuadruplicó en 10 años”, *El País*, 13 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/ingreso-divisas-se-cuadruplico-decada.html>.

108 Ver <http://mintur.gub.uy/index.php/es/estadistica/itemlist/category/191>; <http://www.ine.gub.uy/turismo>.

109 Tampoco en España se exigía el registro para quienes hacían uso del sistema de clubes *cannabicos*. Lo mismo sucede en Holanda con el sistema de *coffeeshops*, donde solo se ha limitado el expendio a no residentes holandeses.

personales al Estado marca una notoria diferencia con los modelos similares de Holanda, Colorado o Washington (que la literatura ha empezado a denominar de *tercera vía*), así como con el tratamiento que se da a otras drogas reguladas.<sup>110</sup> Tercero, la exigencia de registro no parece estar en sintonía con la política de respeto de los derechos cívicos y de la reducción del daño, por lo que ha despertado algunas críticas, principalmente de consumidores que consideran un resabio paternalista carente de utilidad práctica, que genera gastos y burocracia, y un innecesario control estatal.<sup>111</sup> Cuarto, en lo que se refiere a la exclusión de los turistas como posibles compradores, ello también ha sido objeto de crítica, por considerarse “impráctica e insostenible en la vida cotidiana.”<sup>112</sup> Esta crítica parece ser de recibo porque ya se puede observar en Uruguay la aparición de un mercado gris que opera a medio camino entre el mercado legal (blanco) y el mercado ilegal (negro).<sup>113</sup> Este mercado gris se compondría de personas participantes del mercado regulado que ofrecerían parte de su producción a quienes no están regulados o están impedidos para regularse.<sup>114</sup> Una buena parte de esos consumidores pueden ser turistas, menores de edad y personas que usan cannabis con fines medicinales.<sup>115</sup> La aparición de este mercado intermedio o gris puede obedecer tanto a estos consumidores exentos del acceso al cannabis legal, como también ser consecuencia de la demora en la implementación del sistema de venta en farmacias. En caso de que el combate a los mercados ilegales siga siendo objetivo prioritario de la política del mercado regulado, entonces, una posible solución para intentar una reducción del mercado gris es modificar

110 La explicación puede sencillamente encontrarse, por un lado, en que el cannabis forma parte del sistema internacional de prohibición al que Uruguay permanece adherido, razón por la cual el hecho de la regulación no exonera de estrictos controles respecto a los consumidores, y, por otro lado, a la presión de los países del Mercosur limítrofes con Uruguay que no comparten la política de regulación de mercados.

111 Fernando Berot, *Marihuana legal regulada*, 4 ed., Berotabogados.com, 2016, p. 18. En realidad, por un lado, la exigencia de registro puede parecer propia de un sistema estigmatizador, pero es coherente con el espíritu de cuidado de la seguridad y el orden público que tiene como objetivo la ley y el “combate” del mercado ilegal.

112 “El turismo *cannabico* y la compra por parte de extranjeros son dos consecuencias lógicas y directas de la ley aprobada, y su criminalización o represión normativa poco hará para limitar ese punto” (*idem.*).

113 El mismo fenómeno se ha constatado en el Estado de Colorado en Estados Unidos, en tanto los impuestos que se pagan y los requisitos para cultivar cannabis son accesibles para gran cantidad de personas. Debido a esto, “la marihuana legal ha resultado competitiva frente al mercado negro, 70% del mercado está constituido ya por los establecimientos formales y el resto ha pasado a ser un mercado gris con marihuana producida legalmente por cultivadores domésticos, pero vendida ilegalmente” (Catalina Pérez Correa y Jorge Romero, *Marihuana: cómo*, Nexos, 2015, p. 8. Disponible en: [www.nexos.com.mx/?p=28051](http://www.nexos.com.mx/?p=28051)).

114 Incluso revistas especializadas en viajes señalan que en Uruguay, aunque los turistas no pueden acceder al cannabis, es posible acceder al producto por medio de los cultivadores ya registrados (Peter Browne, “10 amazing things to do in... Uruguay”, *Condé Nast Traveller*, s.f. Disponible en: <http://www.cntraveller.com/recommended/coast-countryside/best-things-to-do-uruguay>).

115 Pablo Galain Palermo, “Drug Legalization instead of war on drugs: the Uruguayan experience”, *16th Annual Conference of the European Society of Criminology*, Münster, Alemania, 2016a.



la política respecto a los turistas.<sup>116</sup> En realidad, no se entiende el motivo por el cual no se podría registrar a los turistas que visitan Uruguay con la intención de consumir cannabis, mediante un cálculo que considere la cantidad de días de permanencia en el país, para poder estimar la cantidad de gramos a los que podrían tener acceso para consumo recreativo por persona.<sup>117</sup> Una política pública basada en la protección de los derechos humanos debe proteger la salud del turista que consume *cannabis*, del mismo modo que protege la salud de los ciudadanos que residen en Uruguay.<sup>118</sup> Una política de derechos humanos no puede diferenciar el tratamiento de las personas por cuestiones legales o administrativas de ciudadanía o residencia.<sup>119</sup> De modo que no se debería diferenciar entre residentes y no residentes si se argumenta que dicha política está basada en la protección de la salud pública y en los derechos de todas las personas de tener acceso seguro a un producto de consumo legal, según una política de reducción de daños.<sup>120</sup> Al mismo

116 Hay que tener en cuenta las lecciones aprendidas de los errores de otros sistemas, como aconteció con los clubes *cannabicos* en España. Ese es un sistema que funcionó *ad hoc*, y que por ausencia de regulación no se preocupó por el control y facilitó el surgimiento e incremento del mercado gris. El turista se registraba sin límite de tiempo y recibía 2 gramos por día mediante el pago de entre 8 y 18 euros, según la calidad del producto. El problema es que en España no hubo control gubernamental que impidiera que un turista se registrara en más de un club y recibiera más de 2 gramos por día. Esto sucedió así, porque el registro era privado y porque el *negocio* de la venta de cannabis quedaba en manos de los clubes privados. El problema es que este sistema funcionó con base en un vacío legal, mientras fue permitido por una jurisprudencia ambigua (Martín Barriuso Alonso, *Cannabis social clubs in Spain*, Transnational Institute, 11 March 2011, p. 5). En manos privadas también están los sistemas regulados de los estados de Colorado y Washington en Estados Unidos, que no niegan el mercado del turismo *cannabico* sino que lo fomentan mediante viajes específicos para consumir el producto, por lo que el estado regional recibe importantes sumas de dinero en impuestos (Fijnaut y Ruyver, *op. cit.*, pp. 39 y ss.).

117 La compra podría realizarse en el sistema de farmacias ya implementado. Así, por ejemplo, si consideramos que los residentes uruguayos inscritos en el sistema de farmacias pueden recibir hasta 40 gramos al mes, el mismo cálculo se podría entender a los turistas según el número de días que permanezcan en Uruguay. Un turista que estará una semana en el país se puede inscribir en el registro público que funciona en las oficinas del correo estatal y recibir hasta 10 gramos de cannabis del mercado legal y evitar que deba adquirir el producto en los mercados negro o gris. Así incluso lo propuse en la jornada del 15 de noviembre de 2016: "Evaluación y monitoreo de la regulación del cannabis: a tres años de su aprobación" ("Mayoría rechaza marihuana en farmacias", *El País*, 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mayoria-rechaza-marihuana-farmacias-venta.html>).

118 "Experto pide abrir el mercado de cannabis a turistas", 8 de mayo de 2017. *Espectador.com*. Disponible en: <http://www.espectador.com/sociedad/351236/experto-pide-abrir-el-mercado-de-cannabis-a-turistas>

119 Téngase en cuenta también que Uruguay es pionero en turismo temático, al punto de ser considerado un país *gay friendly* ("Uruguay, el país más 'gay friendly' de Latinoamérica", *El País*, s. f. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-pais-gay-friendly-latinoamerica.html>). Al mismo tiempo que la Junta Nacional de Drogas (JND) y el Ircca persiguen durante el verano al turismo *cannabico*, la ministra de turismo de Uruguay anunció en febrero de 2017 la potenciación del *turismo LGBTI* como "producto nuevo, enfocado a un sector con poder adquisitivo alto e intereses tendientes a la cultura y el arte" (Mariana Castiñeiras, "Las otras caras del Uruguay turístico", *El País*, 11 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/que-pasa/otras-caras-uruguay-turistico.html>).

120 Incluso podría darse una contradicción entre la Ley 19.172 y el reglamento 120/014. La ley demanda la protección de la salud de "todas las personas" (art. 3) y tiene por objeto "proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico" (art. 4), mientras que el reglamento excluye a las personas no residentes de todas las vías de acceso al mercado regulado (arts. 15, 25, 34, 63, 70 y 74). Desde un punto de vista estrictamente jurídico-legal, la disposición de la ley debería estar por encima de lo dispuesto por el reglamento en cuanto a la protección de todas las personas y de los habitantes del país, con independencia de que sean turistas o residentes legales. Esta discusión ya se ha hecho pública, ver Natalia Gold, "Cannabis para turistas: una trampa

tiempo, los turistas podrían pagar un impuesto que permita al Estado mejorar los programas preventivos en relación con el consumo.<sup>121</sup> Véase que durante el verano de 2017 algunos clubes *cannabicos* han ofrecido “catas” hasta por un precio de US\$ 250 dentro de un paquete de visitas “turísticas”, tal como lo ha informado la prensa internacional.<sup>122</sup> Una vez aparecida la noticia, el Estado uruguayo reaccionó prohibiendo dicha modalidad y amenazando con sanciones administrativas, e incluso con la denuncia penal.<sup>123</sup>

En una encuesta que realizamos en febrero de 2017 en la ciudad vieja de Montevideo a cuarenta turistas que habían consumido cannabis previamente, surge como dato que el 63% tuvo acceso a cannabis, en su mayoría flores y otros derivados. Estos encuestados contestaron que el “acceso” al cannabis fue amigable o, incluso, muy amigable, lo que puede servir de indicador de que en materia de cannabis estamos ante un mercado que dista de ser violento. Esto también sugiere que la prohibición de acceso a los turistas no es una barrera para el consumo y no coadyuva a la disputa del sistema estatal con el mercado ilegal; por otra parte, indica que no estamos ante un mercado que pueda vincularse con la violencia.

La obligación de inscripción en el registro evita la falta de control que se podía evidenciar en el sistema español de clubes *cannabicos*, que mientras estuvo operativo permitía al turista adquirir sin límite alguno el producto mediante el pago de una suma de dinero. El sistema de regulación uruguayo se presenta como fuertemente regulador, pero al ignorar el fenómeno del turismo *cannabico* también alimenta, por vía indirecta, al mercado gris de cannabis cuando son los autocultivadores y los clubes quienes terminan abasteciendo al mercado de turistas.

Si pensamos el modo en el que este modelo fue concebido y presentado como política de Gobierno sobre seguridad ciudadana, podemos decir que el concepto de *reducción de daños* del modelo uruguayo va más allá del ámbito de la salud y abarca también

en la ley”, *El Observador*, 30 de abril de 2017. Disponible en: [http://www.elobservador.com.uy/cannabis-turistas-una-trampa-la-ley-n1064617?utm\\_source=planisys&utm\\_medium=EO-TitularesMatutinos&utm\\_campaign=EO-TitularesdelaMa%C3%B1anaFinesdesemana2017&utm\\_content=15&ns\\_campaign=EO-TitularesdelaMa%C3%B1anaFinesdesemana2017&ns\\_source=planisys&ns\\_linkname=15&ns\\_mchannel=EO-TitularesMatutinos](http://www.elobservador.com.uy/cannabis-turistas-una-trampa-la-ley-n1064617?utm_source=planisys&utm_medium=EO-TitularesMatutinos&utm_campaign=EO-TitularesdelaMa%C3%B1anaFinesdesemana2017&utm_content=15&ns_campaign=EO-TitularesdelaMa%C3%B1anaFinesdesemana2017&ns_source=planisys&ns_linkname=15&ns_mchannel=EO-TitularesMatutinos).

121 Así lo propuse en “Marihuana Legal”, *Semanario Búsqueda*, núm. 1901, 12 al 18 de enero de 2017, p. 41. Disponible en: <http://www.búsqueda.com.uy/nota/marihuana-legal-0>.

122 Ver <http://www.lanacion.com.ar/1980341-clubes-cannabicos-uruguay-apuesta-a-los-tours-y-catas-para-extranjeros>.

123 Según el secretario general de la JND: “no existe la posibilidad de desarrollar estas actividades, como este tipo de catas o reuniones, que en definitiva terminan haciendo algo que la ley prohíbe: la promoción”. Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/99544/22/mecweb/cannabis-actividades-dirigidas-a-extranjeros-estan-prohibidas-por-la-ley?3colid=11323&breadid=11323>. Al parecer lo que estaría prohibido es promocionar el consumo de cannabis, lo que para la autoridad uruguayo estaría por encima del combate al mercado negro o gris, que son aquellos que abastecen al ya comprobado y existente mercado *cannabico* de turistas que visitan Uruguay motivados por la existencia del mercado regulado.

a la seguridad jurídica (administración de justicia) y la seguridad ciudadana (el denominado orden social y la seguridad pública). El modo como se compatibiliza e interacciona este concepto con las políticas de derechos humanos es una cuestión abierta.

Son muchos los aspectos positivos por resaltar del nuevo sistema, principalmente en cuanto brinda mayor seguridad jurídica a los consumidores, a los productores, a los distribuidores y a los funcionarios encargados del control penal, porque delimita reglamentariamente las áreas de actuación, permisividad e intervención de cada uno de los actores. La cifra de 40 gramos mensuales y las reglas de la sana crítica en lugar de la *libre convicción moral del juez* al momento de valoración de la prueba, parecen ser dos elementos claves para disminuir la arbitrariedad en la intervención del sistema penal,<sup>124</sup> que permite también ser utilizado como un parámetro para ser tenido en cuenta en relación con otras drogas.<sup>125</sup> Sin embargo, a más de tres años de sancionada la ley, en una ciudad del interior, en mayo de 2017, la justicia penal procesó con prisión a un autocultivador registrado que tenía en su poder la cantidad permitida de plantas de cannabis. La justicia penal no solo inició un procedimiento de forma errónea vulnerando el protocolo policial que exige una consulta previa al Instituto de Regulación y Control del Cannabis (Ircca) para saber si la persona se encuentra dentro del mercado regulado, sino que lo hizo enviando a un joven de 19 años a la cárcel en régimen de prisión preventiva.<sup>126</sup> La intervención del Ircca y una protesta social de los movimientos cannábicos colaboraron para la rápida recuperación de la libertad de la persona injustamente procesada. Este

124 Los problemas de arbitrariedad policial y judicial guardaban relación con la posibilidad de juzgar según *la libre convicción moral* del juez, con total desconocimiento de la exigencia de contenido de THC en las plantas incautadas. En un caso judicial acontecido en la ciudad de Florida se procesó y condenó a una persona por el tamaño de la planta de cannabis incautada; mientras que en otro caso emblemático, en el departamento de Canelones, se condenó a una activista e investigadora sobre cannabis, por posesión de 29 plantas de cannabis y 24 gramos para consumo personal que tenía en su poder al momento de la irrupción de la policía a su domicilio, tras la denuncia de un vecino. El fallo fue confirmado por un tribunal de apelaciones el 17 de julio de 2014, cuando la Ley 19.172 ya estaba vigente. La sentencia fue casada y la Suprema Corte de Justicia, en fallo dividido, dictaminó la absolución por problemas probatorios, pues: “no se incorporó ninguna prueba de cargo tendiente a demostrar cuáles de las 29 plantas incautadas tenían principio psicoactivo y cuáles no”. El error judicial de primera y segunda instancia es muy grave, tratándose de objetos de prueba que tienen que ser científicamente analizados para demostrar no solo el sexo sino la potencialidad psicoactiva de la planta. Pero al error judicial se debe sumar el error *policial* (que también integra el procedimiento judicial como agente auxiliar de la justicia penal) puesto que: “Como consta en el oficio de la Seccional 22 de la Jefatura de Policía de Canelones, se dispuso que las plantas fueran destruidas, razón por la cual no se pudo identificar si eran ‘hembras’”. El horror procedimental demuestra la arbitrariedad con la que antes y después de la ley se actuaba en contra de los usuarios consumidores, por el mero hecho de contar con plantas de cannabis en su poder.

125 Con la nueva ley, la producción de cannabis mediante plantación, cultivo, cosecha, el transporte, tenencia, depósito, almacenamiento o posesión destinada al consumo personal serían atípicos. Si se superara la cantidad de los 40 gramos, el juez debería valorar el caso según las reglas de la sana crítica, para lo que debería partir de una presunción en favor del consumidor de que se trata de una hipótesis de consumo personal si no existe prueba en contrario (Diego Silva, *Drogas y Derecho Penal en el Uruguay. Tolerancia, prohibición, regulación*, Montevideo, FCU, 2016, p. 419).

126 “Procesaron con prisión por cultivo de marihuana a joven que estaba registrado”, *Montevideo Portal*. Disponible en: <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Procesaron-con-prision-por-cultivo-de-marihuana-a-joven-que-estaba-registrado-342134>.

hecho demuestra que la inseguridad jurídica continúa y puede servir de indicador de que, a varios años de vigencia de la ley, los operadores de la justicia carecen aún del conocimiento necesario para su correcta aplicación, en tanto parecen desconocer que a partir de la regulación existe una especie de coexistencia de funciones entre la policía del Ministerio del Interior, que actúa como auxiliar de la justicia penal, y el Ircca, en funciones de policía administrativa.

El nuevo sistema enuncia que los ingresos por la venta de cannabis y sus derivados se utilizarán para la mejora de la salud pública y de la educación en relación con el consumo responsable.

Se trata, en realidad, de un sistema dual de política criminal que se mantiene dentro del modelo de prohibición, en el que, por una parte, se introduce un espacio regulado que descriminaliza acciones vinculadas al acceso del cannabis y, por otra, se endurecen las sanciones para los delitos vinculados con el tráfico de drogas duras, especialmente de la pasta base de cocaína.<sup>127</sup> De este modo, al mismo tiempo que se regula el acceso a la droga blanda más consumida, se incrementa el uso del derecho penal para el combate de las drogas duras (investigaciones, incautaciones, decomisos, procesamientos, encarcelamientos, etc.). La política criminal se apoya en la separación por tipo de drogas según una política pública de reducción del daño que diferencia un modelo de regulación de las drogas blandas y un modelo de penalización agravado para las duras. El criterio de diferenciación entre las distintas drogas no sería moral-político (utilizado por el sistema internacional), sino científico-político, que incluye cuestiones químicas, medicinales y sociológicas para determinar la relación entre el consumo de esa droga y sus consecuencias psíquicas, físicas y sociales.<sup>128</sup> Este criterio permite, al mismo tiempo, regular el mercado de cannabis e intensificar el combate del tráfico de drogas consideradas más peligrosas, protegiendo tanto a la salud como a la seguridad públicas.

---

127 Ahora bien, como informa la prensa el 28 de noviembre de 2015: "El Parlamento aprobó en noviembre de 2012 una ley que aumenta las penas para los traficantes de pasta base de cocaína, lo que hasta ahora resulta inaplicable por la incapacidad técnica de distinguir la pasta base de la cocaína en polvo. La ley es más dura con los traficantes de pasta base que con los narcos que venden cocaína. La Ley 19.007, aprobada en noviembre de 2012, les impuso una sanción mínima de 24 meses de prisión para los vendedores de pasta base, lo que obliga a los jueces a encarcelarlos. Sin embargo, no existen en Uruguay instrumentos en el Instituto Técnico Forense (ITF) que distingan científicamente a la pasta base del clorhidrato de cocaína. El grado de impureza puede llegar a ser tan alto que el análisis de la droga incautada resulta ambiguo. Grosso modo puede hacerse la distinción en la mayoría de los casos, pero no con el rigor científico necesario. Por ello, la ley 19.007 no se aplica" (Nicolás Delgado, "Juez y fiscal piden aumentar penas para el tráfico de cocaína", *El Observador*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/juez-y-fiscal-piden-aumentar-penas-el-trafico-cocaina-n695189#>).

128 Las modificaciones normativas en las políticas de drogas establecen abordajes diferenciados con base en las sustancias, cantidades y condicionantes sociales.

#### 4. Gobernabilidad: reformas institucionales y de política pública

El Ircca es la institución más relevante creada por la Ley 19.172 y regulada por el Decreto Reglamentario 120/014, que no solo tiene a su cargo el control del sistema regulado a modo de una policía administrativa, sino que también otorga las licencias para la producción del cannabis recreativo, medicinal e industrial, y tiene la potestad de sancionar las conductas contrarias al sistema de regulación (art. 93 y ss. Decr. 120/014).

Entre las restricciones al consumo está la prohibición de manejo de vehículos o de material peligroso de trabajo cuando se está bajo los efectos del cannabis. En cuanto al consumo en espacios públicos, la reglamentación ofrece las mismas restricciones que para el consumo de tabaco (ver arts. 41 a 44 Decr. 120/014).

El gran desafío que tiene el Ircca es obtener un producto de calidad certificada a un precio que pueda competir con el mercado ilegal.<sup>129</sup> El cannabis que distribuye el mercado ilícito en Uruguay, según los usuarios, es de muy mala calidad, aunque se vende a un precio asequible. El objetivo del Estado deberá centrarse en romper con la confianza que cimienta las relaciones con los mercados ilegales<sup>130</sup> para ganar credibilidad y confiabilidad entre los usuarios de cannabis.<sup>131</sup>

El 10 de agosto de 2015, el Ministerio del Interior dio a conocer un Protocolo de Actuación para “adecuar la actuación policial a la nueva normativa” que rige en Uruguay en cuanto al “control y la regulación, por parte del Estado, de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y uso de cannabis y sus derivados”.<sup>132</sup> Este protocolo es muy básico, pues se concentra en explicar de un modo simplificado las tres modalidades de acceso al cannabis producido bajo la regulación estatal. Un elemento de distinción entre el cannabis *legal* o *regulado*, y el ilegal, es la condición de que el cannabis no esté *prensado luego de la cosecha*.<sup>133</sup> Este es un elemento que parece ser distintivo para la policía al momento de un caso concreto. En cuanto a los procedimientos se indica que el consumo del cannabis continúa siendo legal y que solo se puede perseguir la comercialización no

129 El artículo 9 del Decreto 120/014 exige controles de calidad mediante laboratorios autorizados por el Ircca.

130 Sveinung Sandberg, “The importance of culture for cannabis markets. Towards an Economic Sociology of Illegal Drug Markets”, *British Journal of Criminology*, 2012, pp. 1133-1151.

131 Galain Palermo, 2014, *op. cit.*, p. 49.

132 Ministerio del Interior, *Protocolo de actuación policial sobre Ley de Marihuana y sus derivados*, Montevideo, 2015, p. 7. Cabe decir que en la elaboración de este protocolo intervinieron asociaciones de cultivadores *cannabicos* y otros movimientos sociales.

133 El prensado del cannabis es la característica esencial de la droga que proviene de forma ilegal. Según los consumidores, se trata de “prensado procedente de Paraguay, que tiene hoja, tallo, muy mala flor y aditivos como amoníaco, que se le coloca al ladrillo para que no se seque durante el transporte” (Inés Acosta, “Uruguay a la búsqueda de una marihuana de calidad”, Inter Press Service. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2014/01/uruguay-la-busqueda-de-una-marihuana-de-calidad/>).

autorizada.<sup>134</sup> En el protocolo se señala claramente que “la sola existencia de plantas de cannabis no implica una actividad ilícita”, y que “las plantas de cannabis, marihuana cosechada, artefactos destinados al cultivo y consumo son propiedad privada”. Se recuerda la inviolabilidad constitucional del hogar (art. 11 CU) y se explicita a los funcionarios policiales que no pueden exigir los registros de usuario o cultivador por tratarse de datos sensibles. Los allanamientos y las incautaciones solo son legales si media orden judicial y cuando ellos son realizados, se debe conservar lo incautado en “lugares adecuados para su conservación”.<sup>135</sup>

## 5. ¿Puede el modelo uruguayo ser catalogado como un cambio de paradigma en la política de drogas?

En mi opinión, el modelo uruguayo (en cuanto a lo normativo y lo operativo) se afilia a una política de *reducción de daños*, y se mueve dentro del *principio de flexibilidad* que permite el régimen internacional de drogas. Si nos atenemos al simple hecho de que las convenciones internacionales exigen que “cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometen intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal”, se puede pensar, primero: o bien Uruguay viola el sistema internacional desde 1974 por permitir el consumo de drogas contenidas en las listas de los tratados internacionales (con los verbos *poseer* y *adquirir* en la hipótesis de compra en el mercado negro o, incluso, también el verbo *cultivar* en caso de autocultivo); segundo: o bien se puede concluir que el principio de flexibilidad es de una elasticidad tal que permitiría dar un paso más y regular todas las formas de adquisición de la sustancia. En realidad, la cuestión central no viene de la mano de la naturaleza y potencialidad de daño para la salud de la sustancia cuyo consumo se permite o tolera, lo que parecería ser un grave error si el bien jurídico que se dice proteger es la salud pública.<sup>136</sup> Parece tener mayor sentido proteger la salud de los

134 El Protocolo utiliza un lenguaje más ambiguo: “La ley establece sanciones para la comercialización no autorizada” (Protocolo de Actuación Policial, *op. cit.*, p. 10).

135 Las actas de incautación deben consignar: 1) la cantidad de plantas de cannabis sin flor o con flor macho; 2) la cantidad de plantas de cannabis con flor hembra; 3) la altura y el ancho aproximados de cada planta y la cantidad de cannabis cosechado en gramos; 4) nivel de secado de las flores hembras de cannabis incautado, que deberá ser clasificado como bajo, medio o seco.

136 Para la mayoría de la doctrina uruguaya, la salud pública protege la integridad física de cualquiera y de todos (Reta). La peligrosidad sería tal que tiene la potencialidad de dañar a todo el grupo social (Bayardo), pues refiere al estado sanitario de la población que hay que preservar (Cairoli). El Código Penal protege la salud pública mediante tipos penales como el envenenamiento de aguas o la adulteración de alimentos. Como indica Camaño, esto no es lo que sucede en materia de drogas cuando se prohíbe el transporte, la tenencia de una cierta cantidad de droga o

habitantes que consumen un producto prohibido pero tolerado por medio de una regulación que controle la calidad y el acceso según pautas sanitarias que incluyan las condiciones psicosociales de los consumidores, tal como propone la Organización Mundial de la Salud (OMS) al entender la salud como el estado completo de bienestar físico, mental y social.<sup>137</sup> El riesgo para la salud pública debe ser medido según la prevalencia en el consumo, esto es, el porcentaje de personas dentro de una población determinada que ya ha consumido (alguna vez en su vida) cierto tipo de droga en el último año o mes. El mercado de cannabis tiene una potencialidad de más de 200 millones de consumidores, de los cuales menos del 5% corre grave riesgo a la salud por el consumo de múltiples drogas.<sup>138</sup> Un mercado regulado puede controlar los riesgos asociados al consumo (responsable) al proteger la salud (pública) y disminuir los efectos asociados a la ilegalidad (seguridad y orden público, orden socioeconómico, administración de justicia). Soy de la opinión de que incluso dando este segundo paso regulador dentro del principio de flexibilidad, ello no significa ni trae aparejado un cambio de paradigma.<sup>139</sup> Desde un

---

el lavado de dinero proveniente del tráfico de ellas (Diego Camaño, "Legislación anti-drogas: ¿una amenaza para el estado de derecho?", *Revista Derecho Penal*, núm. 14, FCU, 2004, pp. 84 y ss.).

137 Hay quien propone un *concepto no autoritario* de salud pública "que pretende ser aquel justamente que surge cuando el Estado asume un rol de garante para la protección de las condiciones sociales y hasta económicas que permitan llevar una vida plena". Según este autor, la salud pública se basa en la confianza "en que los productos que circulan en el mercado o que los mecanismos mediante los cuales esos productos llegan al público, lo hacen a través de procedimientos reglados sanitariamente o que cuentan con controles que aseguran estén exentos de riesgos, o que sus riesgos sean razonables". Un bien jurídico como este, esto es, a la medida de un sistema regulado de drogas, no explica la necesidad de recurso al derecho penal, cuando otras ramas jurídicas menos lesivas pudieran proteger ese mercado. De modo que no se explica por qué el Ircca podría derivar algunos casos de infracción al sistema regulado a la justicia penal. ¿Cuál sería el bien jurídico tutelado en estos casos, el buen funcionamiento del mercado? Este bien jurídico funcional a la intervención y el control estatal se protegería suficientemente con el derecho administrativo sancionador que castiga las infracciones al sistema, pues este *concepto no autoritario de salud pública* solo es funcional dentro de un sistema regulado. La noción de peligro abstracto no sería suficiente (ni necesaria) para legitimar el recurso al derecho penal. Un bien jurídico como este (que más que *no autoritario*, podríamos denominar *progresista*, por ser funcional al mercado y estar en sintonía con "la elaboración de un programa progresista desde América Latina que profundice el camino de las propuestas y alternativas") (Aguar, *op. cit.*, p. 314) parte de la defensa de un modelo de Estado interventor considerado de modo caprichoso como *no autoritario*, como si la mera intervención estatal mediante sus normas y reglamentos (con independencia del contenido y de la eficiencia o eficacia del aparato burocrático estatal) garantizara a los ciudadanos alcanzar una vida plena desde el punto de vista sanitario y de las condiciones sociales y económicas en relación con la "posibilidad de gozar de una armonía bio-psico-social en interacción dinámica con el medio en que vive". Para este autor, la mera intervención del Estado mediante *prestaciones públicas* garantiza a los ciudadanos alcanzar la "plenitud y bienestar personales" (Silva, *Drogas y Derecho Penal en el Uruguay*, *op. cit.*, pp. 148 y ss.). Finalmente, sostiene que "la herramienta penal solamente podrá activarse en tanto se generen situaciones que objetivamente pongan en peligro sanitario común al colectivo social, hipótesis que a su vez debe excluirse cuando se verifique el consentimiento de los potenciales afectados" (*ibid.*, p. 151).

138 Bergman, *op. cit.*, p. 18.

139 Asumo que para crear un nuevo paradigma hay que liberarse de los viejos constructos, deshacerse completamente de la metodología original y pensar en algo totalmente nuevo, pues, como decía Wittgenstein, hay que utilizar una escalera, subir por ella y luego tirarla. Pero como no existe un método para crear uno nuevo, hay que rechazar los viejos métodos, romper con ellos; sin embargo, al momento de presentar las nuevas ideas en forma de pensamiento razonado, estas tienen necesariamente que utilizar el contexto de los fenómenos y descubrimientos anteriores. De este modo, como sostuvo Wittgenstein, "una proposición debe comunicar un sentido nuevo con expresiones viejas"

punto de vista normativo, porque la regulación mantiene latente la criminalización para quienes operen por fuera del sistema regulado, y desde un punto de vista operativo, porque la política criminal en Uruguay ha intensificado el recurso al derecho penal para el combate de todas las conductas relacionadas con la producción y el acceso a las drogas.<sup>140</sup> Respecto al principio de flexibilidad, la relación entre la política criminal para las drogas adoptada por un Estado y los tratados internacionales sobre drogas sugiere que este debe ser interpretado holísticamente, esto es, considerando los aspectos normativos y fácticos al momento de la ponderación. En ese sentido, los datos de la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID) muestran que en 2015, con la nueva ley de regulación, la incautación de cannabis aumentó en un 71 % en relación con el año anterior, mientras que hubo un descenso en la incautación de otras drogas como la cocaína y la pasta base.<sup>141</sup> Estos datos parecen indicar que la política criminal ha puesto más énfasis en la protección del mercado regulado que en el combate del narcotráfico para proteger a los consumidores del acceso a drogas con alto poder de daño a la salud. Esta política criminal prohibitiva, centrada en la protección del mercado regulado, no ha cejado. En 2016, por ejemplo, se produjo un aumento del número de incautaciones de droga, especialmente de cannabis.<sup>142</sup> Es interesante observar que aunque las incautaciones de cocaína y de pasta base disminuyeron, creció el total de procesamientos penales por casos de droga (en Montevideo 56 % respecto a 2014).<sup>143</sup> Esto significa (aunque las estadísticas oficiales no lo expliquen con sus datos) que a partir de la regulación debería

---

(Tomás Sedláček, *Economía del bien y del mal. La búsqueda del significado económico desde Gilgamesh hasta Wall Street*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 389).

140 A pesar de haber implementado la ley de regulación del cannabis, el Gobierno del expresidente José Mujica fue el más represivo en cuanto a las incautaciones de sustancias estupefacientes. Según el Ministerio del Interior, durante 2015 se detuvo a 2.554 personas por temas vinculados a las drogas (no se aclara por qué tipo de sustancias ni por qué modalidad delictiva), de los cuales se inició juicio penal con prisión preventiva en 763 casos y sin prisión en 470 (no se aclara qué sucedió con los 1.321 casos restantes de personas detenidas por sospecha policial). La incautación de droga llegó a 2.521 kilos de cannabis, 134,8 kilos de cocaína y 67,6 kilos de pasta base (Diario *El País*, 24/01/2016, p. 13).

141 "En todo el año pasado la policía antidrogas incautó 2,5 toneladas de marihuana, cuando en 2014 se habían confiscado 1,4 toneladas [...] seguida por la cocaína (134,8 kilos) y la pasta base (67,6 kilos). En cuanto a cocaína y pasta base, las incautaciones registraron un descenso bastante marcado que se ubicó en 68 y 67 %" (Nicolás Garrido, "La incautación de marihuana creció 71 % durante el año pasado", *El Observador*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/la-incautacion-marihuana-crecio-71-el-ano-pasado-n850165#>).

142 La oposición política, a principios de 2016, exigió endurecer penas (no excarcelabilidad para delitos vinculados con drogas) y dar más potestad a los órganos de control (entre ellos, la posibilidad de que la Fuerza Aérea pueda derribar aviones "sospechosos" de traficar droga). Se argumentó que la ley de regulación del cannabis ha contribuido al aumento de las operaciones del narcotráfico, porque ha "relajado" de modo "permisivo" e implantado una imagen "positiva" del uso de drogas (Diario *El País*, 24/01/2016, p. 13).

143 También aumentó la percepción ciudadana sobre los problemas vinculados a las drogas, con un 73 % de los encuestados que consideran que el fenómeno del narcotráfico ha aumentado en Uruguay. "Destellos de una guerra invisible", *El País*. Disponible en: [http://www.elpais.com.uy/que-pasa/invisible-destellos-guerra-narcos-violencia.html?utm\\_source=news-elpais&utm\\_medium=email&utm\\_term=Destellos%20de%20una%20guerra%20invisible&utm\\_content=14022016&utm\\_campaign=Resumen%20Matutino](http://www.elpais.com.uy/que-pasa/invisible-destellos-guerra-narcos-violencia.html?utm_source=news-elpais&utm_medium=email&utm_term=Destellos%20de%20una%20guerra%20invisible&utm_content=14022016&utm_campaign=Resumen%20Matutino).



haber aumentado el número de personas criminalizadas por conductas relacionadas con el cannabis. Téngase en cuenta que el modelo uruguayo no adopta un nuevo bien jurídico tutelado, que continúa siendo la salud pública, un bien jurídico abstracto y maleable que facilita y legitima la intervención penal por razones de prevención general, a tal nivel que puede abarcar desde la salud potencial de las personas hasta el funcionamiento de un mercado regulado. Tal como fue presentada la Ley 19.172, dentro de un programa de medidas para combatir la inseguridad, se podría haber legislado sobre la base de un bien jurídico distinto, por ejemplo, por tratarse de una propuesta para la mejora de la seguridad y la convivencia podría haberse planteado una mejor protección del orden público, la paz pública o la seguridad pública mediante la regulación del mercado de cannabis. Sin embargo, de forma “políticamente correcta” y en sintonía con las convenciones internacionales, la ley uruguaya siguió apegada a la protección de la salud pública. Para decirlo con Bourdieu, este es un bien jurídico laxo que permite albergar, por un lado (con la mano izquierda), políticas de reducción de daños y de respeto de los derechos humanos y, por otro (con la mano derecha), políticas de intensificación del uso del derecho administrativo sancionador y del derecho penal. Entre las primeras se protege, por un lado, el derecho al consumo personal de sustancias dañinas para la salud (riesgo individual), mientras no se incurra en conductas de comercialización (daño potencial a terceros) y, por otro, conductas de producción y comercialización de determinadas sustancias con menos potencialidad de daño mientras exista participación o control del Estado (daño tolerable). Entre las segundas, se protege la mera existencia del mercado regulado mediante la potestad de sancionar las infracciones dentro del sistema y se reprimen todas las actividades de tráfico que puedan poner en peligro a la salud pública por ofrecer productos prohibidos de forma no autorizada en un mercado ilegal.

Para saber lo que hay que proteger y si dicha protección requiere del derecho penal, tenemos que comprender cuál es la magnitud del problema de la droga. Dentro de los elementos de la intervención hay que analizar si la reducción de daños puede darse por medio de un mercado regulado de cannabis. Generalmente, una política preventiva sobre drogas tiene como objetivos principales: a) disminuir el uso problemático o abusivo (muy especialmente de menores de edad), y b) reducir las patologías del mercado negro.<sup>144</sup> Utilizar el derecho penal para prevenir o controlar (¿resolver?) el problema de las drogas a fin de proteger la salud pública implica utilizar el aparato punitivo con el fin

---

144 Según Wisotsky, hay cinco fenómenos dentro del problema de la droga: 1) el consumo de cualquier droga ilegal; 2) el consumo de jóvenes; 3) el abuso en el consumo que causa graves daños físicos o psíquicos; 4) el comportamiento inducido o bajo la influencia de drogas que puede causar daños a otros (p. ej., conducción de vehículos); y 5) el tráfico de drogas y los problemas asociados: delito, violencia y corrupción (Steven Wisotsky, “Beyond the war on drugs”, en James Inciardi (ed.), *The Drug Legalization Debate*, London, Sage Publications, 1991, pp. 115 y ss.).

de evitar el uso problemático y para garantizar a la población las condiciones sanitarias (¿y de seguridad de acceso?) para lograr un estado completo de bienestar físico, mental y social. La prohibición y la amenaza de castigo para la protección de la salud pretenden evitar el acceso y el consumo de drogas (lícitas e ilícitas) de los menores de edad;<sup>145</sup> pero difícilmente la protección de la salud pública pueda influir en la reducción de las patologías del mercado negro (adulteración de productos, uso de la violencia para dirimir los conflictos entre los distintos actores, corrupción de los agentes de control, lavado de dinero de las ganancias ilícitas, etc.), de modo que debería haber también otros bienes jurídicos tutelados, como intentaré explicar más adelante.

El mensaje de la norma de prohibición dice proteger la salud pública. Si este fuera el objetivo, cuanto menos el peligro potencial a la salud debería ser el criterio diferenciador, para que la política de drogas tenga una legitimación científica distinta a la mera prohibición por cuestiones de definición política.<sup>146</sup> La salud pública es un bien jurídico colectivo en cuanto pertenece a todas las personas y nadie puede ser excluido de su uso. Es colectivo pero se conforma de la incorporación de los intereses de salud individual de los consumidores, aunque sea independiente de estos.<sup>147</sup> En realidad, como sostiene Hefendehl, la seguridad pública es un “bien jurídico colectivo de estructura personal”, que son aquellos que permiten el desarrollo de una persona en el seno social.<sup>148</sup> En mi opinión, siguiendo la concepción de Hassemer de un derecho penal orientado a las consecuencias,<sup>149</sup> no se puede prescindir de la noción de riesgo (estadístico), que en el caso del riesgo para la salud pública, como ya he manifestado, debe ser medido tomando en cuenta la prevalencia en el consumo. Véase que aun reconociendo que el consumo de cannabis no es inocuo sino que puede causar trastornos físicos, psíquicos e influir en el comportamiento social, en el contexto de un derecho penal orientado a las

145 El consumo de menores de edad es uno de los principales problemas asociados a la droga, así se trate de mercados ilegales como regulados (Neil McKeganey, *Controversies in Drugs Policy and Practice*, China, Palgrave Macmillan, 2011, p. 14).

146 En el propio origen de la prohibición internacional, en 1953, el Comité de Expertos en Drogas Adictivas nunca pudo encontrar una justificación científica técnica e imparcial de droga adictiva. Para cumplir con la exigencia política de prohibir la cocaína y el cáñamo, pero exonerar al tabaco y al alcohol, los expertos propusieron en 1957 una diferenciación extrafarmacológica: “las drogas prohibidas producían *adicción* y las no prohibidas simples *hábitos*”. Finalmente, los expertos propusieron el concepto de *dependencia*, que no depende de las propiedades intrínsecas de la sustancia sino de la forma de consumo que le da el usuario (Escohotado, *op. cit.*, pp. 141 y ss.).

147 La posibilidad de la difusión incontrolable de las sustancias prohibidas es la medida del peligro y lo que justifica la lesión al bien jurídico (Gonzalo García Palominos, “El consumo personal como manifestación de la autonomía personal y centro de las valoraciones penales en la Ley 20.000”, *Doctrina y Jurisprudencia Penal*, Universidad de los Andes, núm. 4, 2013, pp. 25 y ss.).

148 Roland Hefendehl, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Köln/Berlin/Bonn/München, Carl Heymanns Verlag, 2002, pp. 111 y ss.

149 Posición adoptada en: Pablo Galain Palermo, *La reparación del daño a la víctima del delito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

consecuencias estamos ante un riesgo tolerable, de modo que el derecho penal resulta desproporcionado para la protección de la salud de los miembros de la sociedad que la consumen.<sup>150</sup> Si el concepto legal o jurídico de droga se divide apenas en legales o ilegales con base en una mera decisión político-legislativa, cualquier sustancia puede ser considerada como tal expandiendo el uso de lo punitivo de un modo arbitrario y desproporcionado para un Estado de derecho. El criterio correcto sería dividir las drogas en duras (que causan grave daño a la salud) y blandas (que causan un daño tolerable).<sup>151</sup> Si este fuera el criterio, entonces la protección de la salud pública debería abarcar solo a las drogas duras, pues las blandas permanecen dentro del campo de lo tolerable.<sup>152</sup> Las drogas, sin embargo, no son en sí mismas más o menos dañinas; el daño depende de las dosis y la frecuencia del consumo, motivo por el cual la regulación permite un máximo de 40 gramos al mes para consumo propio. ¿Estaría legitimado el derecho penal a intervenir para cuidar la salud de una persona adulta que se excede en la cantidad de consumo permitida? ¿Debería también intervenir cuando un club cannabico vende parte de su producción a una persona que no es miembro o cuando ofrece una “cata” de cannabis a un turista, cuya calidad será mucho mejor que la ofrecida en el mercado negro? ¿Es también en este caso la salud pública el bien jurídico tutelado?<sup>153</sup>

150 Wayne Hall, “The Health and Psychological Effects of Cannabis Use”, *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 6, núm. 2, 1994, p. 219. “The public policy implications of the health effects of cannabis is nowhere as direct as often assumed in public debate about cannabis: it does not follow that because it has adverse health effects its use by adults should be a criminal offence; if it did then alcohol and tobacco use should also be criminal offences” [Las inferencias de la política pública sobre los efectos del cannabis en la salud no son en modo alguno tan directas como frecuentemente se asume en el debate público sobre el cannabis: no se deduce que, por tener efectos nocivos para la salud, su uso por adultos debería ser un delito; si así lo hiciera, entonces el consumo de alcohol y tabaco también debería ser delito. Traducción propia] (p. 220). Consideremos además que el derecho penal uruguayo no ha logrado mediante años de prohibición cumplir con los objetivos centrales de: a) disminuir el uso problemático o abusivo (muy especialmente de menores de edad), y b) reducir las patologías del mercado negro. Recordemos que desde la perspectiva del derecho penal solo interesan aquellas drogas que pueden llegar a alterar la capacidad mental del individuo de modo que le impida comprender el sentido de la norma jurídica (Carlos Suárez-Mira, *La imputabilidad del consumidor de drogas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 233).

151 En relación con el daño que causa el consumo de cannabis, a pesar de la carencia a nivel mundial de estudios longitudinales (McKeganey, *op. cit.*, pp. 100 y ss.).

152 Algunos autores sostienen que la pregunta correcta no es cómo puede el derecho penal jugar un papel en el control sobre las drogas, sino ¿cómo debe construirse un derecho penal para el control de las drogas? Un sistema regulado no tiene por qué disminuir los controles, sino que puede incluso mediante impuestos y regulación administrativa, aumentar ese control (restricciones de lugar y tiempo de expendio, prohibición de consumir en lugares públicos, exigencias de empaquetado, prohibición de conducir automotores y de realizar determinados trabajos, prohibición de venta a menores, etc.). El derecho penal jugará entonces un papel residual esencial. “So, no matter how far toward an emphasis on regulatory and taxing controls the law might push, the residual role for the criminal law would be substantial” [Así que no importaría hasta qué punto presionara la ley por un énfasis en controles regulatorios y de impuestos, el papel residual para la ley penal sería esencial. Traducción propia] (Franklin Zimring y Gordon Hawkins, *The search for rational drug control*, New York, Cambridge University Press, 1992, pp. 107 y ss.).

153 De la misma opinión, Wisotsky: “This means protection of the public from accident and injury on the highway, in the work place, and from unruly disruptions in public streets, public transport, parks, and other gathering places” [Ello significa protección del público frente a accidentes y lesiones en las autopistas, en el lugar de trabajo, y frente

Si la doctrina tuviera razón, en cuanto a que la prohibición es la causa del aumento de las ganancias del mercado ilegal<sup>154</sup> —que por ende requiere de un aumento del uso de la violencia para dirimir los conflictos entre sus actores—, parece lógico que la política de drogas asuma como punto de partida la regulación de los mercados de aquellas drogas blandas o de riesgo tolerable para la salud cuando su uso sea racional o moderado, para también poder tener un efecto preventivo sobre los otros bienes jurídicos protegidos. A esta altura no está muy claro qué se quiere proteger mediante el modelo regulado en Uruguay. ¿Está realmente en juego una cuestión de seguridad sanitaria o de seguridad pública en relación con la regulación del mercado de cannabis? ¿Seguridad en qué aspectos y en cuáles ámbitos? Por cuestiones de seguridad laboral el Decreto 128/016 prohibió el consumo de cannabis incluso horas previas a concurrir al trabajo. Por cuestiones de seguridad individual y colectiva (art. 4) considera que “mediante la intervención del Estado” se deben “atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado”. Ahora bien, dentro del ámbito de la regulación tienen primacía bienes jurídicos administrativos relativos al buen y correcto funcionamiento del mercado cuya puesta en peligro o lesión dan lugar a sanciones punitivo-administrativas, pero cuya lesión también podría acarrear la aplicación del derecho penal y las penas tradicionales cuando se ponen en riesgo de lesión bienes superiores como la salud pública mediante un gran número de conductas prohibidas en las subsistentes leyes penales.<sup>155</sup> Esto sugiere que en la relación entre las leyes penales

---

a alteraciones revoltosas en las vías públicas, en el transporte público, en los parques y en otros sitios de reunión. Traducción propia] (Wisotsky, *op. cit.*, p. 118). Ahora bien, véase que incluso en el caso del cannabis la evidencia que existe en relación con la coordinación motora es ambigua (p. 118).

154 La prohibición no es funcional a la protección de la salud (individual y pública), sino que resulta perversamente funcional a los intereses de los traficantes, quienes ven incrementadas las ganancias en correlación con las dificultades de trasiego del objeto prohibido. Si tomamos en cuenta que el negocio del tráfico sería el segundo en cuanto a ingresos, detrás del negocio de la venta de armas, el mantenimiento de las políticas prohibicionistas empieza a tener mayor sentido en un contexto de guerra, donde pasa a ser relevante la utilización (internacional) de la prohibición para el mantenimiento de los precios de mercado, donde son actores relevantes las agencias secretas y los funcionarios encargados del control o la represión, así como los mercados financieros en los que se pueden reintroducir en el sistema económico legal los dineros obtenidos ilícitamente. Como dice Albrecht: “Las teorías económicas de la criminalidad y la investigación orientada económicamente a los mercados de drogas ilícitas apoyan más bien un punto de vista, emanado de la misma investigación, según el cual, los mercados ilegales no pueden ser eliminados por las vías del derecho penal, puesto que cada política de prohibición (y con ellas las del derecho penal) son precisamente un presupuesto constitutivo del funcionamiento de los mercados ilegales. Por esa razón caracterizada por una contradicción interna (en la medida en que el derecho penal crea parcialmente las condiciones que permiten la formación actual de los mercados de estupefacientes y al mismo tiempo traen aparejada la preocupación de eliminar dichos mercados)” (Hans-Jörg Albrecht, *Criminalidad transnacional, comercio de narcóticos y lavado de dinero*, trad. Oscar Guerrero, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 82).

155 Me refiero a conductas de producción (art. 30); importación, exportación, introducción en tránsito, distribución, transporte, posesión no para el consumo, ser depositario, almacenar, poseer, ofrecer en venta, negociar (arts. 31, 35), así como organizar o financiar estas conductas (art. 32); suministro, aplicación, entrega, promoción, inducción o

prohibitivas y el mercado regulado, el bien jurídico mediato podría ser la salud pública, pero dentro de la regulación el bien jurídico inmediato parecería ser el buen funcionamiento de las reglas y deberes del mercado regulado, esto es, la seguridad del mercado. Esto indica que el Estado está dispuesto a defender el monopolio del mercado regulado a través de un derecho administrativo sancionador e incluso, de ser necesario, mediante el derecho penal. En el caso del mercado regulado, el bien jurídico inmediatamente tutelado sería la defensa del monopolio de la distribución y venta de cannabis al mercado, estando la salud pública protegida de forma mediata en cuanto dicho mercado reduce la potencialidad de riesgos para los consumidores.

Uruguay ha legislado del mismo modo que ha procedido con otros “vicios sociales” (según los arts. 40, 44, 54 de la Constitución),<sup>156</sup> como pueden ser los juegos de azar que son considerados por principio general prohibidos (protección de la salud para prevenir el juego adictivo) pero autorizados en determinados casos concretos por medio de una regulación que se afilie a la teoría del “juego responsable” (reducción de daños).

El uruguayo puede ser definido como un modelo de prohibición con excepciones, es decir, un modelo de prohibición que establece como *numerus clausus* en la norma reglamentaria algunas circunstancias que tienen la función político-criminal de actuar como barrera o límite a la intervención penal.<sup>157</sup> Si asumimos que el modelo uruguayo es un modelo de prohibición con excepciones, también tenemos que asentir que la ley uruguaya no contradice a las convenciones internacionales, pues no retira al derecho penal en su función motivadora, preventiva y represiva para sustituirlo por un modelo de regulación que prescinde de la amenaza de la pena, sino que la regulación es utilizada por el legislador uruguayo para crear un espacio de excepción en cuanto a las formas de acceso al cannabis cuyo consumo nunca estuvo prohibido. Este análisis que parece racional y coherente no es compartido por los órganos de policía de la ONU, que insis-

---

facilitación del consumo (art. 34), de las sustancias contenidas en las Listas de las Convenciones Internacionales sobre Drogas.

156 Según Riso: “Pero si bien, la noción de ‘vicio social’ puede ser polémica, existe un núcleo mínimo en que no hay controversia seria en cuanto a qué corresponde incluir en este concepto. Este núcleo mínimo refiere a ciertas adicciones especialmente nocivas para el adicto, su entorno familiar o social y para toda la sociedad, como son el tabaquismo, el alcoholismo, la drogadicción (estupeficientes) y la ludopatía” (Martín Riso, *Pautas constitucionales para el combate de los vicios sociales. Especial referencia a la ludopatía*, de próxima publicación).

157 Este es un modelo que ha sido propuesto por quienes abogan por un mercado regulado para el cannabis en Estados Unidos: “Efforts at the federal level should thus be directed toward developing a scheme for marijuana distribution, regulation, and control that would be acceptable to a plurality of the public. States would then have the option of adopting such a system or maintaining some sort of prohibition, much as states have the option of prohibiting alcohol sales and production” [Los esfuerzos en el nivel federal deberían por lo tanto estar encaminados a desarrollar un esquema para la distribución, regulación y control de la marihuana que fuera aceptable para una mayoría de los ciudadanos. Los Estados tendrían así la opción de adoptar un sistema de ese tipo o de mantener algún tipo de prohibición, de la misma manera que tienen la opción de prohibir la venta y producción de alcohol. Traducción propia] (McVay, *op cit.*, p. 153).

ten en que Uruguay contradice la norma internacional. Lo que llama la atención es que el país podría contradecir las convenciones desde 1974, en cuanto no ha prohibido el consumo y ha permitido judicialmente no solo el consumo grupal sino la posesión de cantidades mínimas para consumo que dependían (y variaban) del “buen o mal humor del juez de turno”, hechos que nunca fueron “advertidos” por la JIFE, a pesar de que podrían contradecir la norma prohibitiva y dejar desprotegido al bien jurídico tutelado. Esto no ha sucedido porque el principio de flexibilidad admite este tipo de excepciones a nivel nacional. Ello indica que modelos de regulación como el uruguayo pueden –dentro de la política de drogas que exige la intervención del derecho penal para resolver el fenómeno de la droga– arrojar una mejor orientación político-criminal para el “combate contra las drogas” en cuanto a los efectos nocivos para la salud de los consumidores, ya sea porque ofrece mayor seguridad jurídica al momento de aplicar la ley penal al brindar criterios claros de delimitación de la intervención penal (por ejemplo, considerando la posesión de 40 gramos como barrera mensual para delimitar la tenencia para consumo de una tentativa de comercialización), porque ofrece mayor protección de los derechos humanos (salvo en el caso de los turistas) o porque toma en consideración la perspectiva de reducción de daños (que incluye una mejor protección individual del consumidor y de la salud pública en general).

Parecería que a partir de la regulación dentro de un sistema prohibicionista hay que distinguir entre: i) problemas comunes a cualquier tipo de mercado: a) por causa exclusiva del consumo de drogas (riesgo concreto para la salud a los que se responde mediante políticas sanitarias y preventivas) y b) relacionados con el consumo de drogas (riesgo potencial para la salud, seguridad en su concepto amplio, conductas en sí mismas peligrosas para terceras personas, delitos cometidos bajo el efecto de las drogas, etc.);<sup>158</sup> ii) problemas con el acceso a las drogas mediante mercados ilegales: a) relacionados con la salud (riesgo potencial para la salud por sustancias adulteradas, tráfico, suministro, etc.); b) contra otros bienes jurídicos relacionados con el concepto amplio de seguridad (seguridad pública, orden público, paz pública, orden socioeconómico y administración de la justicia amenazados por el lavado de dinero, delitos contra la administración pública por delitos de corrupción, etc.), y iii) problemas con el acceso a las drogas mediante el mercado regulado: a) relacionados con el bien jurídico inmediato (protección del buen funcionamiento del mercado, infracciones administrativas, etc.) y b) relacionados con

158 Como sugiere Wisotsky, es esencial que las estadísticas indiquen cuántos de los millones de consumidores sufren problemas de salud por causa del consumo y cuántos perjuicios o daños se causan a terceras personas en relación con el consumo de drogas. Si esta relación de causalidad no se pudiera demostrar, habría que admitir con John Lawn (director de la DEA) que “Drugs are illegal because they are bad” [Las drogas son ilícitas porque son malas. Traducción propia], pero que en realidad se trata de que son malas porque son ilegales (Wisotsky, *op. cit.*, p. 116).

el bien jurídico mediato (salud pública). La existencia de un mercado regulado deja en evidencia que hay más bienes jurídicos en juego que la salud pública cuando se trata del problema de la droga.<sup>159</sup>

## 6. Cuestiones de geopolítica: la perspectiva de los derechos humanos defendida por Uruguay en Ungass 2016

Uruguay ha defendido su modelo ante los órganos de las Naciones Unidas encargados de la policía internacional sobre las políticas de drogas. En esas instancias se sostuvo que el modelo uruguayo pretende una interpretación alternativa del problema de la droga a partir de un enfoque de derechos humanos en cuanto al derecho a un consumo de drogas responsable y de reducción de daños, por medio de un Estado regulador de la política de drogas seguras en cuanto a la calidad y la forma de acceso. Esto tiene que ser entendido dentro de un concepto amplio de *seguridad*, tanto para la salud del consumidor, como para la forma de acceso, así como en cuanto a la limitación de la intervención de los operadores de la administración de justicia. La inconsistencia del argumento uruguayo frente a la comunidad internacional (aquello que lo debilita) proviene del derecho interno, en cuanto Uruguay viola sistemáticamente con su sistema penal, procesal penal y carcelario la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos de primera generación.<sup>160</sup>

El modelo uruguayo fue cuestionado duramente por la JIFE en cuanto se dijo que atacaba, al estilo de los “piratas”, la política de los tratados internacionales de los que Uruguay es parte.<sup>161</sup> Desde el punto de vista geopolítico, sin embargo, el país no

159 Estos últimos bienes jurídicos, considerando que la lucha contra el lavado de activos integra la guerra contra las drogas a partir de la Convención Internacional de 1998 (Hamid Ghodse, *International Drug Control into the 21st Century*, USA, Ashgate, 2008, p. 5).

160 Pablo Galain Palermo, *Justicia restaurativa y sistema penal. ¿Cambio de paradigma o nuevas herramientas de la justicia penal?*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay/OLAP, 2016b, pp. 41 y ss. En palabras del fiscal de Corte y procurador general de la nación: “Uruguay está incumpliendo con todos los estándares internacionales de derechos humanos. No estamos cumpliendo con el Pacto de San José de Costa Rica, tampoco con el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos. Hemos ratificado un conjunto de instrumentos a nivel internacional en materia de derechos humanos y los estamos incumpliendo sistemáticamente. Un país que hace gala de su agenda de derechos y se ‘pavonea’ por el mundo mostrando su agenda de derechos, cuando estamos violando los derechos de primera generación” (Ana María Mizrahi, “Fiscal Jorge Díaz: Uruguay hace gala y se ‘pavonea’ por el mundo mostrando su agenda de derechos, pero ‘viola’ los derechos de primera generación”, *La Red 21*. Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1306985-fiscal-jorge-diaz-impulsa-creacion-fiscalia-especializada-investigacion-violaciones-derechos-humanos-dictadura>). Cabe decir que a partir del 16 de julio de 2017 comenzaría a regir un nuevo sistema procesal penal, que en principio y en cuanto a su normativa, sería compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos (Natalia Gold, “Esperan más denuncias con nuevo sistema penal”, *El Observador*. Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/esperan-mas-denuncias-nuevo-sistema-penal-n1030806>).

161 Opinión de Raymond Yans, presidente de la JIFE, al momento de la aprobación de la Ley 19.172 en Uruguay, quien comparó a Uruguay con algunos países que no gozan de buena reputación internacional: “Hemos tratado de

ha estado solo en este *experimento político-social* de regular el mercado de cannabis. En 2013, la Organización de los Estados Americanos (OEA) publicó su visión estratégica sobre el problema de la droga en tres documentos que reclamaban como principios fundamentales los de soberanía e integridad territorial de los Estados, la no intervención en asuntos internos, las libertades fundamentales y la igualdad de derechos y respeto mutuo entre Estados.<sup>162</sup> En la Asamblea General de Guatemala, de junio de 2013, se hizo hincapié en las políticas de reducción de daños, el enfoque integral y la búsqueda de soluciones efectivas que protejan el bienestar de las personas, la inclusión social, el acceso a la justicia, a la educación y a la salud.<sup>163</sup> Esta posición regional parecería ir en la línea iniciada por el modelo uruguayo de exigencia de una nueva discusión internacional sobre la política internacional sobre drogas.<sup>164</sup> La JND publicó un informe denominado “Repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos”<sup>165</sup> que fue entregado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) en Ginebra el 15 de mayo de 2015, donde se reitera el “compromiso con la salud, la convivencia y el desarrollo”. Uruguay ha resalta-do las consecuencias negativas de las políticas de drogas de los últimos cincuenta años en cuanto a la salud, la vulnerabilidad cultural y social, la convivencia, la escalada de

---

forma desesperada de reunirnos con las autoridades de Uruguay durante dos años. Es el único país del mundo, junto a Papua Nueva Guinea, Guinea Ecuatorial y Guinea Bissau, que ha prohibido a la JIFE un diálogo (con las autoridades)” (EFE, “La legalización de la marihuana en Uruguay es una actitud de ‘piratas’”, *El País*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/onu-califica-actitud-uruguay-pirata.html>).

162 OEA, *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025*, 2012. Disponible en: <http://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2014/05/oea-escenarios-problema-drogas-america-latina.pdf>

163 Ver 43 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA - Guatemala 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/43ag/>

164 Según la Global Commission on Drug Policy, en su informe de 2014: “La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ungass) de 2016 presentará una oportunidad sin precedentes para revisar y reorientar las políticas de drogas nacionales y el futuro del marco internacional para el control de drogas”. Allí se recomendó: “Las medidas duras con base en ideologías represoras se deben reemplazar por políticas más humanas y eficaces diseñadas teniendo en cuenta la evidencia científica, los principios de salud pública y los derechos humanos. Este es el único medio para reducir simultáneamente las muertes, las enfermedades y el sufrimiento relacionados con las drogas, así como la violencia, la delincuencia, la corrupción y los mercados ilícitos asociados a las políticas prohibicionistas ineficaces” (Global Commission on Drug Policy, *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*, 2014. Disponible en: <http://www.gcdpsummary2014.com/bienvenidos/#executive-summary-es>). Una de las medidas exigidas por esta comisión es la de: “Regularizar los mercados de droga para que los gobiernos asuman el control” (*Idem*). En la Reunión de Preparación de la Ungass 2016, que tuvo lugar en Montevideo el 15 de diciembre de 2014, se dijo que de los 47 países participantes en Viena en diciembre de 2014, solo siete de la región (México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Uruguay) y dos Europeos (Holanda y Noruega, con la mediación de Alemania, Italia y Francia) estuvieron alineados con la posición de Uruguay en relación al modelo de regulación del cannabis. Como puede verse, el número de países afines al modelo uruguayo aparece aún hoy como un fuerte obstáculo para lograr un consenso internacional que permita cuestionar el modelo prohibicionista a nivel global.

165 Con el subtítulo: “Aporte de Uruguay a la implementación de la resolución Contribución del Consejo de Derechos Humanos a la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016”. Anteriormente, Uruguay había promovido la Resolución 51/12 de 2008, que reclamó la adecuación de los instrumentos internacionales de derechos humanos para englobar los aspectos relacionados con las políticas de drogas.



violencia vinculada al tráfico de drogas y los delitos conexos (tráfico de armas y trata de personas), pues estos “efectos no esperados” de las políticas internacionales implican responsabilidad del Estado y obligan a “revisar los instrumentos internacionales cuando su aplicación genera restricciones e incluso daños agravados a sus comunidades”.<sup>166</sup>

Parece ser que el orden supranacional de los organismos de control internacional se prepara para confrontar a la política uruguaya y el país y la región están conscientes de ello.<sup>167</sup> Sin embargo, mientras Estados Unidos no resuelva su problema interno –con estados que regulan no solo el mercado interno con fines medicinales,<sup>168</sup> sino también con fines recreativos, en clara contradicción con la línea prohibicionista seguida por el sistema federal–, todo indica que los órganos de control de la ONU no tomarán medidas contra Uruguay.

De un modo indirecto, cuestionando la inclusión de las hojas de coca en la Lista 1 de la Convención de 1961, que desconoce la identidad cultural, religiosa y espiritual de las prácticas tradicionales de pueblos andinos,<sup>169</sup> el Uruguay realiza una tímida invitación a repensar la inclusión de drogas blandas –como puede ser el cannabis– en las listas de prohibición.<sup>170</sup> Finalmente, Uruguay propone una serie de iniciativas para jerarquizar a los derechos humanos en las políticas de drogas.<sup>171</sup> El control de la política debe permitir mecanismos de denuncia a nivel nacional e internacional cuando se lesionen los derechos humanos en la aplicación de las políticas de drogas. La denuncia sería posible siempre que exista daño en el derecho a la autonomía en cuanto al consumo, o cuando

166 Junta Nacional de Drogas, *Repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos. Aporte de Uruguay a la implementación de la resolución “Contribución del Consejo de Derechos Humanos a la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016”*, 2015, p. 3. En ese mismo documento, Uruguay denuncia algunas consecuencias negativas del modelo de prohibición y de la política de *guerra contra las drogas*, principalmente, la creación y el fortalecimiento de un mercado ilegal “poderoso y violento” que atenta contra “la seguridad de las personas y comunidades”.

167 Una muestra de la toma de conciencia de este evento político de interés supremo es el Seminario Internacional “Nuevos enfoques en Políticas de Drogas en el Siglo XXI”, que reunió a los países de la región que parecen estar “alineados” al modelo uruguayo (México, Guatemala, Colombia y Ecuador) y aquellos otros países de la región que acompañan parcialmente esa política, por ejemplo, en cuanto al uso medicinal (Chile, Costa Rica). En dicho evento participó el Secretario General de la OEA Luis Almagro (quien fuera ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay durante la presidencia de José Mujica entre 2010-2015), en clara muestra de apoyo a la necesidad de buscar alternativas a las políticas regionales sobre drogas. No debe llamar la atención que los países más golpeados por los fenómenos de producción y tráfico de drogas se encuentren del “lado uruguayo”, una vez que los planes de combate directo (Plan Mérida, Plan Colombia) han causado más perjuicios en la población civil, que beneficios en la lucha contra los mercados ilícitos que abastecen, principalmente, al mercado norteamericano y europeo.

168 Según la literatura especializada, la regulación del mercado de cannabis medicinal, que comenzó en el estado de California, fue producto de la discusión sobre legalización de los años ochenta y una “forma encubierta” de regulación del uso recreativo (Fijnaut, *op. cit.*, pp. 21 y ss.).

169 Desde la antropología, Daniel Vidart, *Coca, cocales y coqueros en América Andina*, 3ª ed., Montevideo, YOE, 1994.

170 Junta Nacional de Drogas, 2015, *op. cit.*, p. 8.

171 Aquí se propone a los organismos de control, como la JIFE, la vigilancia activa de los derechos humanos en la aplicación de la política internacional y omisiva “en la falta de respuestas específicas para la protección de la población” (*ibid.*, p. 9).

la política de intervención para proteger la salud pública provoque daños concretos en los individuos.<sup>172</sup>

Entre el 19 y 21 de abril de 2016 tuvo lugar en New York la tercera reunión de Ungass, en la que se volvió a tratar la política mundial sobre drogas dentro del ámbito de la ONU. El evento estuvo maniatado por el acuerdo alcanzado en Viena durante la preparación del documento final (DF) “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”,<sup>173</sup> que llamativamente fue votado y aprobado en la primera jornada por la Asamblea General.<sup>174</sup> De la observación directa del desarrollo de la Ungass puedo decir que fue significativo el hecho de que todos aquellos países que durante las jornadas de sesión de la Asamblea General que eran partidarios de mantener el sistema de prohibición se manifestaron por medio de sus ministros del interior o, incluso, de defensa; mientras que los países partidarios de una revisión del sistema hicieron uso de la palabra desde sus ministerios de salud pública o de justicia (Colombia y México, por ejemplo, estuvieron representados incluso por sus respectivos presidentes de la república). A su vez, fueron de interés los denominados “eventos paralelos o *side events*” en los que se pudo apreciar un liderazgo prosistema de países como Rusia, China y Suecia, y un liderazgo *revisionista* con marcada presencia de Colombia, Uruguay, México, Holanda y República Checa. En las sesiones plenarios y específicas se pudo apreciar que los propios órganos de la ONU defendían posturas distintas en cuanto al problema de la droga, lo que permite avizorar que de cara a la

172 El informe propone como directriz básica el “respeto de las personas en el reconocimiento de su autonomía plena para la toma de decisiones así como el derecho a la protección en el caso de las personas con autonomía disminuida” (*ibid.*, p. 10). Esta directriz parece quedar a medio camino entre las políticas liberales que defiende la legalización de ciertas drogas con base en la defensa del uso racional de la libertad y la obligación responsable del Estado de brindar asistencia al consumidor problemático.

173 A la redacción de este DF contribuyeron numerosas entidades (agencias de la ONU, asociaciones civiles, organizaciones, etc.), cuyos puntos de vista no fueron considerados. La literatura observa que la agencia de Viena, la ONU, no considera las propuestas sobre drogas que provienen de las agencias de Ginebra para que se tomen en cuenta en las políticas internacionales las perspectivas de salud pública, derechos humanos, descriminalización, acceso a medicamentos controlados, reducción del daño y el impacto de las políticas de drogas en las políticas de desarrollo (Christopher Hallam, *Striving for system-wide coherence: An analysis of the official contribution of United Nations entities for the Ungass on drugs*, United Kingdom, IDPC, 2016, pp. 2 y ss.).

174 Allí se dice: “Reafirmamos nuestra determinación de hacer frente al problema mundial de las drogas y promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas, a fin de ayudar a garantizar que todas las personas puedan vivir con salud, dignidad, paz, seguridad y prosperidad, y reafirmamos nuestra determinación de abordar los problemas sociales, de salud pública y de seguridad derivados del uso indebido de drogas”. La negociación y redacción del DF, lamentablemente, estuvo marcada por el fuerte control de la Junta de la Ungass, creada por la UNODC, “falta de transparencia y objeto de numerosas críticas de los países y la sociedad civil que abogan por la reforma [...] La Junta aplicó un estricto filtro, no permitiendo que en el borrador del texto se introdujera ninguna expresión que pudiera entorpecer el objetivo principal de evitar en la medida de lo posible toda controversia y llegar a un consenso político con suficiente antelación a la Ungass [...] al final, resultó ser un cementerio de cualquier frase polémica que hiciera referencia a nuevos retos” (Martin Jelsma, *Ungass 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida?*, TNI, 2016. Disponible en: [www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida](http://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida)).

próxima reunión a llevarse a cabo en 2019 la propia ONU tendrá que adoptar una visión de mayor consenso para no volver a caer en contradicciones argumentales y en la difícil situación de que algunos órganos del sistema tengan mayor poder de decisión que otros en relación con los tres grandes pilares del sistema: desarrollo, derechos humanos y paz, y seguridad.<sup>175</sup> De cara a 2019, el sistema ONU se enfrenta al reto de reclasificar algunas sustancias, como por ejemplo, fue solicitado antes de la Ungass 2016 y desatendido en el DF.<sup>176</sup>

Durante la Ungass hubo varios temas tabú sobre los que no se pueden debatir, como son el desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de la propia ONU,<sup>177</sup> la relación entre la política internacional y los tratados de derechos humanos,<sup>178</sup> los mercados regulados de cannabis, la creación de un grupo consultivo de expertos para revisar los textos internacionales,<sup>179</sup> las políticas de reducción de daños, la despenalización del consumo y la posesión de drogas, así como el irritante tema de la abolición de la pena de muerte para delitos relacionados con las drogas.<sup>180</sup> El DF admite que se debe tratar la flexibilidad de

175 Ver también David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, *Ungass 2016: ¿un consenso roto o a-m-p-l-i-o?*, TNI/GDPOo, 2016, p. 8.

176 Mathew Birch, *Recomendaciones del IDPC para el "borrador zero" del documento sobre resultados de la Ungass*, Reino Unido, IDPC, 2015, p. 5.

177 Apenas dice el DF: "Acogemos con beneplácito la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible 7, y observamos que los esfuerzos encaminados a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas son complementarios y se refuerzan mutuamente".

178 No obstante, el DF realiza una ligera mención del tema: "Reafirmamos nuestro compromiso inquebrantable de garantizar que todos los aspectos de la reducción de la demanda y medidas conexas, la reducción de la oferta y medidas conexas, y la cooperación internacional se aborden de plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos, con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, todos los derechos humanos, las libertades fundamentales, la dignidad inherente a todas las personas y los principios de igualdad de derechos y respeto mutuo entre los Estados". Luego se deja a criterio de cada Estado el desarrollo de políticas según los principios generales relacionados con los derechos humanos: "...h) Considerar, con carácter voluntario, al proporcionar información a la Comisión de Estupefacientes de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y las resoluciones pertinentes de la Comisión, la posibilidad de incluir información relativa, entre otras cosas, a la promoción de los derechos humanos y la salud, la seguridad y el bienestar de todas las personas, las comunidades y la sociedad, en el contexto de la aplicación de los tratados en el ámbito nacional, incluida información sobre novedades, mejores prácticas y desafíos".

179 La creación de este grupo de expertos fue solicitada al Secretario General por Colombia, Uruguay, Ecuador, Jamaica y Panamá.

180 El DF apenas hace mención a la proporcionalidad de las penas en relación con el delito cometido, sin mayor lineamiento político criminal: "l) Promover políticas, prácticas y directrices nacionales proporcionadas en lo que respecta a la imposición de penas a los delitos relacionados con las drogas, de modo que la severidad de las penas sea proporcional a la gravedad de los delitos y que se tengan en cuenta factores tanto atenuantes como agravantes, incluidas las circunstancias enumeradas en el artículo 3 de la Convención de 1988 y otras las disposiciones aplicables del derecho internacional, y de conformidad con la legislación nacional". Véase que el Estatuto de Roma prohíbe la pena de muerte y la cadena perpetua aplicada por la CPI; una mirada según los derechos humanos exigiría cuestionar la pena de muerte que se aplica en muchos países suscriptores de la normativa internacional sobre drogas. El gran tema es de dónde obtener el parámetro de los derechos humanos. La propia ONU tendría que manifestarse expresamente en este asunto, porque si las convenciones prohibieran la pena de muerte, aquellos países que la aplican deberían retirarse del sistema e ingresar con reservas, como hizo en su oportunidad Bolivia en relación con la hoja de

las políticas nacionales sujetas a la interpretación de la política internacional de drogas, siempre dentro del contexto férreo de los tratados internacionales.<sup>181</sup> Toda vez que el DF hace referencia a métodos alternativos, lo hace en relación con la erradicación de los cultivos ilícitos de plantas que se utilizan para obtener drogas, pero no existe ninguna referencia a la posibilidad de mercados regulados de cannabis. Por último, se dice que: “Expresamos nuestro reconocimiento por el carácter inclusivo, transparente y abierto del proceso de preparación del periodo extraordinario de sesiones, encabezado por la Comisión de Estupefacientes con el apoyo, la orientación y la participación del Presidente de la Asamblea General, así como por todas las contribuciones a este proceso”. La literatura especializada, sin embargo, fue crítica respecto a la falta de transparencia e inclusión del proceso de negociación y redacción del DF redactado en Viena,<sup>182</sup> así como en relación al contenido del mismo.<sup>183</sup>

La Ungass volvió a ratificar la utopía de un mundo libre de drogas, sin considerar el constante fracaso en dicho objetivo que muestran las estadísticas. Lo cierto es que luego

---

coca. La mención de la proporcionalidad de las penas, no obstante, fue considerada un aspecto positivo del DF en comparación con declaraciones anteriores.

181 “Reconocemos que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, los cuales ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de la responsabilidad común y compartida y con el derecho internacional aplicable”. Parece claro que aunque el sistema reconoce la difícil situación de los países de la región que sufren las consecuencias del *combate a la droga*, por otro lado, alienta a los funcionarios encargados de la represión: “Expresamos nuestra profunda preocupación por el alto precio que pagan la sociedad y las personas y sus familias a consecuencia del problema mundial de las drogas, y rendimos especial homenaje a quienes han sacrificado sus vidas, en particular el personal de las fuerzas del orden y de los servicios de salud y la sociedad civil y los voluntarios que dedican su vida a contrarrestar y abordar este fenómeno”.

182 Muchos países fueron excluidos del proceso de negociación, además, “como la mayoría de las negociaciones se llevaron a cabo en reuniones informales, a los grupos de la sociedad civil ni siquiera se les permitió actuar como observadores, y aún menos participar de manera significativa (Bewley-Taylor, *op. cit.*, p. 4). Tampoco hubo mención expresa en las discusiones a los escándalos financieros de empresas relacionadas con el lavado de dinero proveniente del narcotráfico, como si el accionar de estas personas jurídicas no influyera negativamente en el éxito de las políticas internacionales sobre drogas. “El escándalo del banco HSBC en 2012, cuando los cientos de millones de dólares lavados para ‘carteles’ de drogas mexicanos no dieron lugar ni a una sola condena penal de un directivo de la entidad, pone de manifiesto que las medidas contra el blanqueo de dinero tienen tantas lagunas que se parecen bastante a un queso Gruyere [...] los Papeles de Panamá también proporcionan numerosas pruebas de que si no existe transparencia con respecto a las personas o las empresas que se esconden detrás de sociedades pantalla anónimas y se benefician de ellas, las medidas de control no pueden ser eficaces, un problema que, una vez más, la Ungass 2016 no estaba dispuesta a tratar” (*ibid.*, p. 3. Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/566349360/library/ungass-consenso-roto.pdf>).

183 Incluso se consideró que “se trató de una cumbre oportunista en la que los defensores del *statu quo* lograron abortar las aspiraciones de transformación efectiva en la materia” (Juan Tokatlian, “Ungass 2016: de la oportunidad al oportunismo”, *Democracia Abierta*, 2016. Disponible en: [www.opendemocracy.net/democraciaabierta/juan-gabriel-tokatlian/ungass-2016-de-la-oportunidad-al-oportunismo](http://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/juan-gabriel-tokatlian/ungass-2016-de-la-oportunidad-al-oportunismo)). En Ungass solo hubo algunos “retoques menores y puntuales en el marco de una eventual apertura a determinadas medidas alternativas y de modo selectivo a nivel nacional pero no en plano colectivo o global” (*idem.*). Para este autor, la guerra contra las drogas podría ser sustituida por la guerra contra el terrorismo o por la guerra contra la criminalidad organizada, considerando que el DF hace reiterada mención de ambos fenómenos (*idem.*).

de la Ungass 2016 el discurso monolítico sobre drogas se ha resquebrajado y se impone de cara a la próxima reunión en 2019 una amplia discusión sobre las alternativas posibles al modelo de guerra entre las que se incluye, naturalmente, la regulación del mercado de cannabis.<sup>184</sup>

### A modo de conclusión y cuestiones abiertas

Los patrones de consumo de Uruguay indican que el modelo prohibicionista no ha impedido el acceso a las drogas prohibidas, y que con el correr de los años el consumo y los problemas asociados a él han aumentado considerablemente. Hoy se habla de unos 160.000 consumidores de cannabis, lo que sugiere que el consumo también ha aumentado con el mercado regulado. Este aumento, sin embargo, no debería ser un indicador de fracaso de la política reguladora; pero sí podría llegar a serlo si el acceso al cannabis tuviera más usuarios vinculados al mercado ilegal que a las formas legales. Estas cifras derivarían de la comparación del número total de consumidores con el número de suscritos en los registros oficiales en los que deben inscribirse quienes opten por el autocultivo, la membresía a clubes o la compra en farmacias.

El modelo uruguayo propone el debate sobre una cuestión de política pública que también tiene que ser resuelta dentro de los parámetros de las ciencias sociales (no solamente considerando los parámetros de las ciencias relacionadas con la salud) y que guarda relación con la evaluación amplia de costos y beneficios de un nuevo modelo de política pública que, sin llegar a sustituir la visión prohibitivo-punitiva, admita en su seno una perspectiva reguladora que permita cumplir de mejor forma con la reducción de los daños asociados a todas las etapas de producción, transporte y expendio de la droga. La reducción de daños no implicaría una disminución en el número de consumidores (incluso puede traer aparejado un aumento del número de incautaciones de

---

184 Una visión alternativa a la *guerra contra las drogas* y a la versión moderada de "prohibición penal" y tratamiento penal del problema implica que a nivel supranacional la discusión no se concentre en los órganos político-policiales como la Oficina de la ONU en Viena, la JIFE, etc., sino que tiene que ingresar al debate del diseño de la política mundial de drogas, por ejemplo, para la región latinoamericana, otras instituciones de la propia ONU como el Alto Comisionado para Derechos Humanos, la OMS, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Ello implica un análisis de las consecuencias para los países de la región de los planes militares del tipo "Mérida" o "Colombia" en cuanto a número de víctimas (directas e indirectas), y las consecuencias para la salud y la economía de los *campesinos* y *agricultores* respecto a la sustitución de las plantaciones de determinadas plantas por otros cultivos, a la erradicación forzada de los cultivos y a los daños al medio ambiente. Al momento de diseñar esta política internacional hay que tener en cuenta lo que sostiene Escotado: "quienes se lucran no son campesinos, indios, o siquiera las economías nacionales, porque una política de represión selectiva liquida en cada país el pequeño tráfico y la producción artesanal, consolidando precios de monopolio para las cúpulas del ejército y la policía, que son los verdaderos titulares del negocio y que de vez en cuando descubren alijos y laboratorios para proporcionarse una fachada de respetabilidad" (Escotado, *op. cit.*, p. 172).

droga en el mercado negro), sino que ella se vería reflejada en otras cuestiones como: la calidad del producto ofrecido, la seguridad jurídica frente a la administración de justicia penal, la posibilidad de acceder al producto evitando la violencia e incertidumbre del mercado negro (seguridad ciudadana), la posibilidad de recibir tratamiento médico sin el temor a ser denunciado penalmente, la posibilidad de recibir instrucción por parte del Estado sobre los riesgos asociados al consumo, el desarrollo de investigación científica (química, médica, industrial, etc.) que redunde en beneficio de la comunidad.<sup>185</sup>

La observación en el tiempo mostrará si el uruguayo puede ser un modelo para exportar, o si tan solo se trata de una propuesta local pensada y ejecutada para aquella sociedad (según su idiosincrasia, como se ha visto para el tema de los “vicios sociales”), que no tendría como objetivo la creación de un modelo regional de regulación, sino tan solo la experimentación mediante un caso de regulación. Este caso en particular tiene que ser observado y analizado mediante la creación de indicadores de medición propios para este modelo, y no mediante la utilización de indicadores “importados” del modelo prohibicionista, tales como cantidad de incautación, tipo de droga incautada, cantidad, edad y sexo de personas en cárcel por consumo y tráfico, cantidad de bienes decomisados, etc., porque ellos no permiten explicar el campo de excepción (regulado y exento al derecho penal), ni tampoco si es que estamos ante un cambio de paradigma. Estos indicadores, a lo sumo, por un lado, permiten explicar cambios cualitativos o cuantitativos en la aplicación de una política criminal determinada, tal como sucede con las *autoevaluaciones* que realiza el sistema internacional de la ONU en relación con su política global sobre drogas (lo que incluye, naturalmente, las reuniones especiales de Ungass) y, por otro lado, circunspectamente, sirven de límite a la discusión sobre modelos alternativos a la política de prohibición.

La evaluación del modelo debe incluir parámetros vinculados a la protección de los derechos humanos. Entre otros aspectos habrá que comprobar si todos los costos destinados a la prohibición (represión, detección, ejecución de penas, etc.) se trasladarán al control de calidad del producto ofrecido, al control del cumplimiento de las obligaciones surgidas de la ley y los reglamentos para los actores del mercado regulado y a campañas de salud para los usuarios.<sup>186</sup>

---

185 Véase que el objetivo principal de una política de reducción de daños es justamente que los daños del consumo se vean disminuidos y no conseguir una reducción del consumo (A. Bennett, “Cannabis: a harm reduction perspective”, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. A cannabis reader: global issues and local experiences*, Belgium, 2008, p. 173).

186 La política (criminal) de respeto de los derechos humanos exige, a partir del nuevo sistema, que también cuando el derecho penal intervenga, tanto por vulneración de la regulación y sus áreas de permisión, como por la comisión de delitos relacionados con el tráfico y demás modalidades contenidas en la ley penal sobre sustancias estupefacientes, los criterios de aplicación que se deben seguir ya no respondan a la relación de proporcionalidad tradicional

Lo anterior significa que la política general de respeto de los derechos humanos que Uruguay sugiere considerar para la interpretación de las convenciones internacionales sobre drogas –argumento político principal del país ante la Ungass 2016 en defensa de su modelo regulador– exige como contrapartida el mismo respeto y apego a dicha política a nivel nacional al momento de administrar justicia penal.<sup>187</sup>

La regulación no contradice al sistema internacional que obliga a la prohibición, sino que tan solo admite circunstancias de excepción en las que el derecho penal se retira cuando la actividad no viola la regulación dispuesta para la producción y el acceso al producto, cuyo consumo en Uruguay es lícito desde que el país adhirió al sistema internacional.

El modelo uruguayo se basa en un férreo control registral en manos del Estado, que será la base del control administrativo posterior a la promulgación de la ley, pues la frontera entre lo lícito y lo prohibido estará fuertemente ligada al cumplimiento de las obligaciones emanadas de la regulación. La protección de datos de los usuarios es una de las mayores responsabilidades que asume el Estado ante sus ciudadanos. La necesidad del registro, sin embargo, puede ser un factor distorsionante en cuanto al objetivo de combate al mercado ilícito que no requiere de tales exigencias porque opera basado en “relaciones de confianza”, duraderas o espontáneas, que se construyen con la reserva propia de la clandestinidad.

La política reglamentaria debería modificarse en algunos aspectos relacionados con el acceso al cannabis para personas no residentes. En ese sentido, el registro para turistas parece ser necesario a fin de evitar el crecimiento de los mercados gris y negro. El hecho de que pese a la prohibición los turistas hayan “accedido” a flores de cannabis es un indicador que nos permite formular las siguientes hipótesis: a) a partir de la regulación el mercado negro ofrece un producto de mayor calidad a los consumidores, y b) a partir de la regulación ha surgido un mercado gris en el que se puede acceder a flores de cannabis.

Una mirada alternativa a la prohibición y a la guerra a las drogas basada en la protección de los derechos humanos mediante la regulación tiene que partir de una política

---

entre conducta y resultado, sino a un criterio de proporcionalidad mucho más amplio que considere otros aspectos relacionados con cuestiones de *vulnerabilidad* social de actores (y víctimas). Sobre procesos de victimización y desvictimización puede verse, Gema Varona, “Procesos de victimización y desvictimización en las instituciones totales”, en Tamarit-Pereda (coord.), *La repuesta de la victimología ante las nuevas formas de victimización*, Madrid-Buenos Aires-Montevideo, Edisofer/BdF, 2014, pp. 248 y ss.

187 La disminución de personas investigadas, perseguidas y condenadas a penas de prisión por tenencia de cannabis es un indicador de éxito que tiene que ser medido al momento de analizar el modelo según el objetivo de reducción de daños. La comparación estadística de la intervención del sistema penal antes y después de la ley ofrecerá una prueba fehaciente de esto.

responsable de prevención y control de todas las infracciones al marco regulatorio.<sup>188</sup> Por ello, la labor de control o de policía administrativa del Ircca jugará un papel central en el éxito o fracaso del nuevo modelo. Para esto, dicho organismo debe estar dotado de recursos financieros propios, que podrían provenir de la recaudación impositiva. Corresponde decir nuevamente que la venta a los turistas podría jugar un papel importante en este sentido.

En un sistema en el que el consumo nunca ha estado prohibido, el indicador de éxito no debería centrarse en la reducción de la demanda de drogas sino en la reducción de los daños para la salud, la libertad, el derecho de acceso a la asistencia pública, a la aplicación no arbitraria de la justicia, etc., asociados al consumo de las mismas.

Una de las consecuencias pretendidas por el modelo regulador es sustituir o, al menos competir, con el mercado ilegal o negro en el abastecimiento de la droga que se regula, así como reducir los daños asociados al consumo mediante la oferta de un producto de mejor calidad que el que ofrece el mercado ilícito. De este modo, la mejora de la calidad, la rebaja en el precio y la mayor seguridad que ofrece el mercado regulado deberían ser objetivos fundamentales de la política de reducción de daños.

La seguridad no debe entenderse como un concepto exclusivamente relacionado con la seguridad ciudadana (la vida e integridad física de consumidores y de la ciudadanía en general), sino que engloba también a la seguridad jurídica (aquella que atañe a la relación entre los individuos y el sistema judicial: policía y demás aplicadores del sistema penal) y a la seguridad institucional (amenazada por funcionarios corrompidos por las organizaciones delictivas que actúan en los mercados ilegales o por la utilización de la plaza financiera para el lavado de activos provenientes del narcotráfico). La reciente intervención del sistema penal contra un autocultivador registrado, que ni siquiera había violado la norma reglamentaria, es un paso atrás en la seguridad jurídica que se pretende con la adopción del nuevo sistema regulado.

De este modo, Uruguay pone el foco de atención principalmente en la seguridad en un amplio sentido, y no exclusivamente en las consecuencias negativas para la salud pública (medidas sanitarias que incluyan las condiciones psicosociales de los consumidores) que es lo que se dice proteger mediante el uso del derecho penal.<sup>189</sup> De algún modo, en defensa del modelo regulador, en cuanto a los consumidores, Uruguay sostiene que

188 William Chambliss, "Another lost war: The costs and consequences of drug prohibition", *Social Justice*, vol. 22, núm. 2, 1995, pp. 101 y ss.

189 La intervención del sistema público a través del aparato punitivo, y no del aparato de salud pública, menoscaba el derecho a la salud integral porque limita el acceso a la atención y el tratamiento de los usuarios, obliga a los funcionarios de la salud a la denuncia de los pacientes consumidores y refuerza la estigmatización social (Junta Nacional de Drogas, 2015, *op. cit.*, p. 7).



las respuestas estatales al problema de la droga no pueden ser –en primer término– penales<sup>190</sup> o discriminatorias, sino que tienen que ser sanitarias y realizarse mediante programas de reducción de riesgos y daños.<sup>191</sup> Uruguay exige como principio general que las respuestas al problema de la droga estén basadas en la evidencia científica; por eso, una de las medidas principales de la política pública es el fomento de la investigación en las ramas de la medicina y la química farmacéutica, sin dejar de considerar las experiencias religiosas y culturales, así como los usos industriales, que obligan a adoptar una visión más amplia y proactiva.<sup>192</sup> En cuanto a la seguridad como bien tutelado por el mercado regulado, la situación de los consumidores ante la justicia penal es el otro indicador de éxito de esta política de reducción de daños, porque la política de regulación implica una mayor seguridad jurídica para los ciudadanos que deciden ejercer su derecho al consumo del cannabis regulado y garantizado por el Estado. El uso del derecho penal debería limitarse a las violaciones más graves del sistema regulado, cuando se haya superado el riesgo tolerado y la seguridad de los consumidores se encuentre en peligro. Así las cosas, la garantía de seguridad comprende tanto la calidad del producto como la no interferencia del derecho penal, mientras las formas de acceso se realicen según disponen las reglas del mercado monopólico del Estado.

## Bibliografía

- AGUIAR, Sebastián y Clara MUSTO, “El rayo verde: regulación de la marihuana en Uruguay”, en Beatriz CAIUBY y Thiago RODRÍGUEZ (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, México, CIDE, 2015.
- ALBRECHT, Hans-Jörg, „Internationales Betäubungsmittelrecht und internationale Betäubungsmittelkontrolle“, en A. KREUZER (Hrsg.), *Handbuch des Betäubungsmittelstrafrechts. Zweiter Teil: Rechtliche Grundlagen*, München, C.H. Beck Verlag, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Criminalidad transnacional, comercio de narcóticos y lavado de dinero*, trad. Oscar Guerrero, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- ARANA, Xabier, *Drogas, legislaciones y alternativas*, Donostia, Gakoa, 2012.

190 Hay una clara manifestación contraria al uso de la pena de muerte como sanción penal y también a la pena de privación de libertad para todos los demás casos relacionados con el consumo y el microtráfico (*ibid.*, pp. 6 y ss.).

191 La salud pública, dice Uruguay, se debe proteger efectivamente como derecho humano fundamental en el pleno goce de la salud física, mental y social, con especial consideración de la atención y tratamiento de las personas usuarias de drogas. Esta cuestión esencial de protección de la salud no puede ser desplazada al sistema penal y las medidas preventivas no se realizan efectivamente con respuestas punitivas que lesionen el derecho a la libertad (libertad de consumo, libertad física mediante la intervención del sistema penal).

192 Junta Nacional de Drogas, 2015, *op. cit.*, p. 9.

- ARROYO, José y Tomás HERNÁNDEZ, *Harm reduction among drug users in Spain*, Luxemburg, 2010.
- BALLOTA, Danilo, Henri BERGERON y Brendan HUGHES, “Cannabis control in Europe”, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. A cannabis reader: global issues and local experiences*, vol. 1, Belgium, 2008.
- BARDAZANO, Gianella, *Aporte universitario al Debate Nacional sobre Drogas*, Montevideo, Universidad de la República, 2012.
- BARRIUSO ALONSO, Martín, *Cannabis social clubs in Spain*, Transnational Institute, 2011.
- BENNETT, A., “Cannabis: a harm reduction perspective”, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. A cannabis reader: global issues and local experiences*, Belgium, 2008.
- BERGMAN, Marcelo, *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- BEROT, Fernando, *Marihuana legal regulada*, 4 ed., Berotabogados.com, 2016.
- BEWLEY-TAYLOR, David y Martin JELSMA, “Los límites de la flexibilidad. Las convenciones de control de drogas de la ONU”, *Serie reforma legislativa en materia de drogas*, núm. 18, Ámsterdam, Transnational Institute/International Drug Policy Consortium, marzo de 2012.
- \_\_\_\_\_, Tom BLICKMAN y Martin JELSMA, *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*, Amsterdam, Transnational Institute, 2014.
- \_\_\_\_\_, Martin JELSMA, Steve ROLLES, John WALSH, *La regulación del cannabis y los tratados de drogas de la ONU. Estrategias para la reforma*, 2016.
- \_\_\_\_\_ y Martin Jelsma, *Ungass 2016: ¿un consenso roto o a-m-p-l-i-o?*, TNI/GDPO, 2016.
- BIRCH, Mathew, *Recomendaciones del IDPC para el “borrador zero” del documento sobre resultados de la Ungass*, Reino Unido, IDPC, 2015.
- BOIDI, María, José CRUZ, Rosario QUEIROLO y Emily BELLO-PARDO, *Regulación del mercado de marihuana. Evidencia desde Uruguay a las Américas. Resumen Ejecutivo*, Universidad Católica del Uruguay, 2015.
- BROECKERS, Mathias, *Cannabis. Hanf, Hemp, Chavre, Cañamo*, Schweiz, Aaran, 2002.
- CAMAÑO, Diego, “Legislación anti-drogas: ¿una amenaza para el Estado de derecho?”, *Revista Derecho Penal*, núm. 14, 2004.
- CAULKINS, Jonathan, Angela HAWKEN, Beau KILMER y Mark KLEIMAN, *Marijuana Legalization. What everyone needs to know*, Oxford University Press, 2012.
- \_\_\_\_\_, Beau KILMER, Mark KLEIMAN, Robert MACCOUN, Gregory MIDGETTE, Pat OGLESBY, Rosalie LICCARDO y Peter REUTER, *Considering Marijuana Legalization. Insights for Vermont and Other Jurisdictions*, Santa Monica, RAND Corporation, 2015.
- CHAMBLISS, William, “Another lost war: The costs and consequences of drug prohibition”, *Social Justice*, vol. 22, núm. 2, 1995.

- CHAWLA, Sandeep, “Multilateral drug control”, en Menno VELLINGA (ed.), *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*, Gainesville, University Press of Florida, 2004.
- CHOISEUL-PRASLIN, CHARLES-HENRI, “El papel de la represión sobre el mercado de las drogas”; en GURIDI PANTOJA (ed.), *Drogas, desarrollo y estado de derecho*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995.
- COOK, Catherine, Maria PHELAN, Gen Sander, Katie STONE y Fionnuala MURPHY, *The case for a harm Reduction Decade: Progress, potential and paradigm shifts*, London, The global state of harm reduction, 2016.
- DE LA FUENTE, Juan Ramón (coord.), *Mariguana y Salud*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- DOMOSLAWSKI, Artur, *Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalizing Drug Use*, Helsinki/Varsovia, Open Society Foundations, 2011.
- ESCOHOTADO, Antonio, *Historia elemental de las drogas*, Barcelona, Anagrama, 2014.
- FELBAB-BROWN, Vanda, “The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia”, *Policy Paper*, núm. 12, 2009.
- FERNÁNDEZ STEINKO, Armando, *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*, Madrid, Catarata, 2008.
- FIJNAUT, Cyrille y Brice DE RUYVER, *The Third Way. A plea for a Balanced Cannabis Policy*, Leiden/ Boston, Brill Nijhoff, 2015.
- GALAIN PALERMO, Pablo, *La reparación del daño a la víctima del delito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- \_\_\_\_\_, “¿Reglamentar o prohibir? Cuestiones abiertas ante la regulación jurídica del cannabis en Uruguay”, *Revista Penal*, núm. 34, 2014.
- \_\_\_\_\_, “¿Existe un nuevo modelo de regulación jurídica del cannabis? Cuestiones abiertas ante la regulación jurídica del cannabis en Uruguay”, *Anatomía do Crime*, núm. 2, 2015a.
- \_\_\_\_\_, “Lavado de activos en Uruguay: una visión criminológica”, en KAI Ambos, Carlos CARO y Ezequiel MALARINO (coords.), *Lavado de activos y compliance. Perspectiva internacional y derecho comparado*, Lima, Jurista Editores, 2015b.
- \_\_\_\_\_, “Drug legalization instead of war on drugs: the uruguayan experience”, *16th Annual Conference of the European Society of Criminology*, Münster, 2016.
- \_\_\_\_\_, *Justicia restaurativa y sistema penal. ¿Cambio de paradigma o nuevas herramientas de la Justicia Penal?*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay/OLAP, 2016b.
- GARAT, Guillermo, “Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay”, *Debate*, 2012.
- \_\_\_\_\_, *El camino. Como se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung/JND, 2014.

- GARCÍA PALOMINOS, Gonzalo, “El consumo personal como manifestación de la autonomía personal y centro de las valoraciones penales en la Ley N° 20.000”, *Doctrina y Jurisprudencia Penal*, núm. 4, 2013.
- GHODSE, Hamid, *International Drug Control into the 21st Century*, USA, Ashgate, 2008.
- GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*, Ginebra, 2014.
- HALL, Wayne, “The health and psychological effects of cannabis use”, *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 6, núm. 2, 1994.
- HALLAM, Christopher, *Striving for system-wide coherence: An analysis of the official contribution of United Nations entities for the UNGASS on drugs*, United Kingdom, IDPC, 2016.
- HEFENDEHL, Roland, *Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht*, Köln/Berlin/Bonn/München, Carl Heymanns Verlag, 2002.
- HUDAK, John, “Colorado’s rollout of legal marijuana is succeeding. A report on the state’s implementation of legalization”, *Governance Studies*, vol. 65, núm. 3, 2014.
- HUSAK, Douglas, *Drogas y derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- IEPES, *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 19.172, Montevideo, 2016.
- JELSMÁ, Martín, *Ungass 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida?*, TNI, 2016. Disponible en: [www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida](http://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida).
- JUNTA NACIONAL DE DROGAS, *Repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos. Aporte de Uruguay a la implementación de la resolución “Contribución del Consejo de Derechos Humanos a la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016”*, Suiza, JND, 2015.
- \_\_\_\_\_, Observatorio Uruguayo de Drogas y Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, *Informe 2007. Situación y tendencia del consumo de drogas en Uruguay*, Montevideo, JND, 2007.
- KILLIAS, Martín y Marcelo AEBI, “The impact of heroin prescription on heroin markets in Switzerland”, *Crime Prevention Studies*, vol. 11, 2000.
- LABROUSSE, Alain, *Geopolítica de las drogas*, Montevideo, Trilce, 2011.
- LAQUEUR, Hannah, “Uses and Abuses of Drug Decriminalization in Portugal”, *Law & Social Inquiry*, vol. 40, núm. 3, 2015.
- LEVINE, Michael, “La guerra de las drogas de los Estados Unidos: el gran fraude basado en la gran mentira blanca”, en L. PANTOJA y L. GURIDI (eds.), *Drogas, desarrollo y Estado de derecho*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995.
- MACCOUN, Robert y Peter REUTER, “Interpreting dutch cannabis policy: Reasoning by analogy in the legalization debate”, en MANGAI Natarajan (ed.), *Drug Abuse: Prevention and Treatment*, vol. III, USA, Ashgate, 2010.

- McKEGANEY, Neil, *Controversies in Drugs Policy and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
- McVAY, Douglas, “Marijuana legalization: The time is now”, en James INCIARDI (ed.), *The Drug Legalization Debate*, London, Sage Publications, 1991.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, *Protocolo de actuación policial sobre ley de marihuana y sus derivados*, Montevideo, 2015.
- NADELMANN, Ethan, “The case for legalization”, en James INCIARDI (ed.), *The Drug Legalization Debate*, London, Sage Publications, 1991.
- NINO, Carlos, “¿Es la tenencia de drogas con fines de consumo personal una de ‘las acciones privadas de los hombres?’”, *La Ley*, 1979, D-743.
- OBSERVATORIO URUGUAYO DE DROGAS Y JUNTA NACIONAL DE DROGAS, *V Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media de 2011*, 2012a.
- \_\_\_\_\_, *V Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas*, 2012b.
- \_\_\_\_\_, *Sexta Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media de 2014*, 2015.
- \_\_\_\_\_, *VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas*, 2016, 2016.
- OEA, *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025*, 2012.
- PÉREZ CORREA, Catalina y Jorge ROMERO, “Marihuana: Cómo”, *Nexos*, 2016. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=28051>.
- RAMOS, Ubirajara, *Tá todo o mundo enganado!, Sobre a maconha e a política de guerra às drogas mundial*, Olinda, Babeco, 2014.
- ROOM, Robin, “In thinking about cannabis policy, what can be learned from alcohol and tobacco?”, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. A cannabis reader: global issues and local experiences*, vol. 1, Belgium, 2008.
- SAMPER, ERNESTO, *Drogas. Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*, México, Debate, 2013.
- SANDBERG, Sveinung, “The importance of culture for cannabis markets. Towards an Economic Sociology of Illegal Drug Markets”, *British Journal of Criminology*, vol. 52, núm. 6, 2012.
- SEDDON, Toby, “Court-ordered treatment, neoliberalism and Homo economicus”, en Suzanne FRASER y David MOORE, *The Drug Effect. Health, crime and society*, Cambridge, University Press, 2011.
- SUÁREZ, Héctor, Jessica RAMÍREZ, Giancarlo ALBANO, Luisina CASTELLI, Emmanuel MARTÍNEZ y Marcelo ROSSAL, *Fisuras. Dos estudios sobre pasta base de cocaína en el Uruguay. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas*, JND/Udelar, 2014.
- SUÁREZ-MIRA, Carlos, *La imputabilidad del consumidor de drogas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- SEDLÁČEK, Tomás, *Economía del bien y del mal. La búsqueda del significado económico desde Gilgamesh hasta Wall Street*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- SILVA, Diego, *Drogas y derecho penal en el Uruguay. Tolerancia, prohibición, regulación*, Montevideo, FCU, 2016.

- SZASZ, Thomas, *Nuestro derecho a las drogas. En defensa de un mercado libre*, Barcelona, Anagrama, 2001.
- TOKATLIAN, Juan, “Ungass 2016: de la oportunidad al oportunismo”, *Democracia Abierta*, 2 de mayo de 2016.
- UNODC, *Cannabis. A Short Review*, Discussion Paper, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Global Study Homicide*, Viena, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Informe mundial sobre las drogas. Resumen Ejecutivo*, Viena, 2016.
- VARONA, Gema, “Procesos de victimización y desvictimización en las instituciones totales”, en TAMARIT/PEREDA (coords.), *La repuesta de la Victimología ante las nuevas formas de victimización*, Madrid-Buenos Aires-Montevideo, Edisofer/BdF, 2014.
- VIDART, Daniel, *Coca, cicales y coqueros en América Andina*, 3ª ed., Montevideo, YOEa, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Marihuana, la flor del cáñamo. Un alegato contra el poder*, Montevideo, Ediciones B, 2014.
- WALLACH, Phillip, “Washington’s marijuana legalization grows knowledge, not just pot: A report on the state’s strategy to assess reform”, *Governance Studies*, The Brookings Institution, August 2014.
- WISOTSKY, Steven, “Beyond the war on drugs”, en James INCIARDI (ed.), *The Drug Legalization Debate*, London, Sage Publications, 1991.
- ZIMRING, Franklin y Gordon HAWKINS, *The Search for Rational Drug Control*, New York, Cambridge University Press, 1992.